

ANEXO 10:

**INFORME DEL PRESIDENTE DE LA
CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS
A LA COMISIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS Y POLÍTICOS
(CAJP) DEL CONSEJO PERMANENTE DE LA
ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA)
(05 DE ABRIL DE 2001)**

CONSEJO PERMANENTE DE LA
ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS

COMISIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS Y POLÍTICOS

OEA/Ser.G
CP/CAJP-1781/01
10 abril 2001
Original: español

INFORME Y PROPUESTAS DEL PRESIDENTE Y RELATOR DE LA
CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS,
JUEZ ANTÔNIO A. CANÇADO TRINDADE, ANTE LA COMISIÓN DE
ASUNTOS JURÍDICOS Y POLÍTICOS DEL CONSEJO PERMANENTE DE LA
ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, EN EL MARCO DEL DIÁLOGO
SOBRE EL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE
LOS DERECHOS HUMANOS:

BASES PARA UN PROYECTO DE PROTOCOLO A LA
CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS,
PARA FORTALECER SU MECANISMO DE PROTECCIÓN

(Washington, 05 de abril de 2001)

Señora Presidenta de la Comisión de Asuntos Jurídicos y
Políticos de la OEA, Embajadora Margarita Escobar,
Señoras y Señores Embajadores y Representantes de los
Estados Miembros de la OEA,

1. Hace poco menos de un mes, el día 09 de marzo pasado, tuve el honor de comparecer ante esta Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos (CAJP) del Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos (OEA), presidida por la Embajadora Margarita Escobar, Representante Permanente de El Salvador ante la OEA, para presentar el *Informe Anual* de 2000, en mi condición de Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Al final de mi presentación tuve la ocasión de mantener un fructífero diálogo con las 12 Delegaciones intervinientes, del cual guardo un muy grato recuerdo. Hoy, tengo el privilegio de volver, en la misma condición, a comparecer ante esta misma Comisión, acompañado por el Secretario de la Corte, Licenciado Manuel E. Ventura Robles, esta vez para participar del Diálogo - iniciado el año pasado en la CAJP - sobre el Sistema de Protección de los Derechos Humanos, al cual la Corte Interamericana atribuye la mayor importancia.

I. Antecedentes y Observaciones Preliminares.

2. En el XLIII Período Ordinario de Sesiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, realizado en su sede en San José de Costa Rica, del 18 al 29 de enero de 1999, la Corte deliberó "estudiar los posibles medios para fortalecer el sistema interamericano de protección de los derechos humanos". Para este fin, designó como su relator al Juez Antônio A. Cançado Trindade, y creó una Comisión de Seguimiento de las consultas que empezaría a realizar, compuesta por el propio Juez relator y tres otros Magistrados¹. La Corte, además, acordó realizar un gran Seminario en el mes de noviembre de 1999, además de cuatro Reuniones de Expertos de alto nivel. En cumplimiento del encargo que me fue confiado, desarrollé, como Juez *rapporteur*, a partir de entonces, una serie de actividades y estudios, coordiné el Seminario sobre *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el Umbral del Siglo XXI*, de noviembre de 1999 (cuyo primer tomo de actas fue presentado a esta CAJP, y distribuido a las Delegaciones presentes, al final de mi exposición del día 09 de marzo pasado), y presidí cuatro Reuniones de Expertos, del más alto nivel, convocadas por la Corte (cf. *infra*).

3. Los días 10 y 11 de febrero de 2000 hice una presentación en la Reunión del Grupo *Ad Hoc* de Representantes de los Ministros de Relaciones Exteriores de los países del hemisferio, sobre el desarrollo institucional y la labor y jurisprudencia de la Corte Interamericana. Posteriormente, el 16 de marzo de 2000, presenté un *Informe*, - mi primero *Informe*, - a esta CAJP en el marco del Diálogo sobre el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, en el cual evalué los resultados del Seminario de noviembre de 1999 (en cuanto a temas como acceso a la justicia en el plano internacional, orden y valoración de las pruebas, solución amistosa, reparaciones, cumplimiento de sentencias, rol de las ONGs en el sistema interamericano de protección), así como de las Cuatro Reuniones de Expertos realizadas en la sede de la Corte entre septiembre de 1999 y febrero de 2000².

4. No es mi intención reiterar el día de hoy las consideraciones que desarrollé en ocasiones anteriores ante esta misma CAJP, sino más bien profundizar en algunos puntos que me parecen de particular importancia en la presente etapa del corriente Diálogo sobre el estado actual y los rumbos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Al presentar hoy mi nuevo Informe, sobre lo que me permito denominar las "*Bases para un Proyecto de Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, para Fortalecer su Mecanismo de Protección*", me permito formular algunas breves aclaraciones preliminares.

1 Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Acta de la Sesión n. 15*, del 27 de enero de 1999.

2 Cf. OEA, *Informe del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Juez Antônio A. Cançado Trindade, a la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos en el Marco del Diálogo sobre el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos* (16 de marzo de 2000), OEA documento OEA/Ser.G/CP/CAJP-1627/00, de 17.03.2000, pp. 21-32 (también disponible en portugués, inglés y francés).

5. Las propuestas que presento a continuación son fruto de una intensa y prolongada reflexión personal sobre los medios de fortalecer el mecanismo de protección de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Deben formar, a mi juicio, parte de un *proceso* de reflexión colectiva, a ser conducido en base permanente, con la participación de todos los actores del sistema interamericano de protección: Estados, órganos convencionales de supervisión internacional (Corte y Comisión Interamericanas de Derechos Humanos), el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), las ONGs, y los beneficiarios del sistema en general. La realización de las más *amplias consultas* a todos estos actores (inclusive mediante la circulación de cuestionarios), es de la mayor importancia, para lograr consensos mediante un diálogo constructivo en los próximos años, imprescindibles para el éxito de la presentación futura, en el momento considerado oportuno, del referido Proyecto de Protocolo de amplias reformas a la Convención Americana, con miras, concretamente, a fortalecer su mecanismo de protección.

6. Estoy conciente de que dichas consultas requerirán tiempo, para la formación de los necesarios consensos, y que las propuestas que presento a continuación no serán contempladas en la próxima Asamblea General de la OEA, por cuanto, además de la exiguidad del tiempo, ya hay, para la consideración de la Asamblea General a realizarse en San José de Costa Rica el próximo mes de junio, propuestas constructivas y puntuales por parte de algunos Estados miembros de la OEA, que cubren aspectos muy específicos de las reformas requeridas. A mi modo de ver, más importante que los resultados inmediatos sobre las reformas del mecanismo de protección de la Convención, es la *formación de una conciencia*, entre todos los actores del sistema interamericano de protección, en cuanto a la necesidad de cambios, sin ideas preconcebidas.

7. Tal como lo señalé de nuestro intercambio de ideas del 09 de marzo pasado, en este mismo Salón "Libertador Simón Bolívar" de la sede de la OEA en Washington D.C., estoy firmemente convencido de que la *conciencia* es la fuente material de todo el Derecho, responsable por sus avances y su evolución, a la par de sus fuentes formales. Sin esta *formación de una conciencia* poco lograremos avanzar en el perfeccionamiento de nuestro sistema de protección. Otros prerequisites para la consolidación de nuestro sistema regional de protección son, como vengo insistiendo hace mucho, la ratificación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos - o adhesión a la misma - por parte de todos los Estados miembros de la OEA, la aceptación integral de la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana por todos los Estados Partes en la Convención, y la incorporación de las normas sustantivas de ésta última en el derecho interno de los Estados Partes³.

8. Las propuestas que me permito presentar a las Delegaciones presentes a esta sesión de la CAJP tienen por objetivo, todas ellas, perfeccionar y fortalecer el mecanismo de salvaguardia de los derechos humanos, teniendo presentes las crecientes demandas y necesidades de protección de la persona humana en nuestra parte del mundo. Ya tuve ocasión de presentarlas, una por una, en la reunión conjunta entre la Corte y la Comisión Interamericanas de Derechos Humanos, realizada recientemente en esta misma ciudad de Washington, el día 08 de marzo de

3 Cf. sección VII.1, *infra*.

2001⁴. Tengo hoy el privilegio de someterlas, una por una, a la consideración de las Señoras y Señores Embajadores y Representantes de los Estados Miembros de la OEA, invitándolos respetuosamente a reflexionar sobre los siguientes puntos, que paso a examinar a continuación: a) la evolución del Reglamento de la Corte en perspectiva histórica; b) la significación de los cambios introducidos por el nuevo Reglamento (de 2000) de la Corte para la operación del mecanismo de protección de la Convención Americana; c) el fortalecimiento de la capacidad procesal internacional de los individuos bajo la Convención Americana; d) las reformas aquí propuestas a los procedimientos bajo la Convención Americana, y los ajustes correspondientes en el Estatuto de la Corte; y e) la evolución del *locus standi* al *jus standi* de los individuos demandantes ante la Corte.

9. Concluida la presentación de estas cuestiones, y retomando cuatro aspectos centrales que fueron objeto de nuestro fructífero intercambio de ideas del día 09 de marzo pasado, presentaré mis breves reflexiones finales sobre otros cuatro puntos, a saber: a) la satisfacción de los requisitos básicos para la evolución del sistema interamericano de protección; b) el rol de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el procedimiento contencioso ante la Corte Interamericana; c) las implicaciones financieras de los recientes cambios efectuados en el nuevo Reglamento de la Corte (de 2000); d) la jurisdiccionalización del mecanismo de protección bajo la Convención Americana y el acceso directo del ser humano a la instancia judicial internacional en el marco del sistema interamericano de protección, así como el ejercicio de la garantía colectiva por los Estados Partes en la Convención.

II. La Evolución del Reglamento de la Corte en Perspectiva Histórica.

1. Los Dos Primeros Reglamentos de la Corte (1980 y 1991).

10. De inicio, me parece de todo oportuno y necesario, tal como lo observé en mi *Informe* del año pasado a esta CAJP⁵, recapitular brevemente la evolución, a lo largo de los 21 años de existencia del Tribunal, de su Reglamento, para mejor apreciar los cambios en él recientemente introducidos por la Corte con su actual composición. La Corte Interamericana aprobó su *primer Reglamento* en el mes de julio de 1980, inspirándose en el Reglamento entonces vigente de la Corte Europea de Derechos Humanos, el cual, a su vez, tomó como modelo el Reglamento de la Corte Internacional de Justicia (CIJ). Pero muy temprano en su experiencia la Corte Europea

4 También las presenté en otras ocasiones recientes, como, v.g., en la última reunión anual del Consejo Directivo del IIDH, el día 16 de marzo de 2001, así como en el Seminario para ONGs actuantes en el dominio de los derechos humanos en todo el continente americano, organizado por el IIDH, en San José de Costa Rica, en septiembre de 2000.

5 OEA, *Informe del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Juez Antônio A. Cançado Trindade, a la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos en el Marco del Diálogo sobre el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos* (16 de marzo de 2000), OEA documento OEA/Ser.G/CP/CAJP-1627/00, de 17.03.2000, pp. 17-21 (también disponible en portugués, inglés y francés).

se dio cuenta de que tendría que reformar su Reglamento para ajustarlo a la naturaleza distinta de los casos contenciosos de derechos humanos⁶. En cuanto a la Corte Interamericana, su primer *interna corporis* estuvo en vigor por más de una década, expirando su vigencia el 31 de julio de 1991.

11. En razón de la influencia del Reglamento de la CIJ, el procedimiento, sobre todo para los casos contenciosos, era particularmente lento⁷. Una vez presentado el caso ante la Corte Interamericana, el Presidente citaba a una reunión a los representantes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y del Estado demandado, para recabar sus respectivas opiniones sobre el orden y los plazos para la presentación de la memoria, contramemoria, réplica y dúplica. En cuanto a las excepciones preliminares, éstas debían ser presentadas antes de que expirara el plazo fijado para la finalización de la primera actuación del procedimiento escrito, es decir, la presentación de la contramemoria. Bajo este marco legal, se tramitaron los tres primeros casos contenciosos, y, en cuanto al ejercicio de la función consultiva, las 12 primeras opiniones consultivas.

12. Ante la necesidad de agilizar los procedimientos, la Corte aprobó el *segundo Reglamento* en el año de 1991, el cual entró en vigor el 01 de agosto de ese mismo año. A diferencia del Reglamento anterior, el nuevo Reglamento del Tribunal establecía que el Presidente llevaría a cabo, inicialmente, un examen preliminar de la demanda presentada y, si advertía que los requisitos fundamentales para la prosecución del proceso no habían sido cumplidos, solicitaba al demandante que subsanara los defectos constatados dentro de un plazo no mayor de 20 días. De acuerdo con este nuevo Reglamento, el Estado demandado tenía el derecho de responder por

6 Así, de conformidad con su propia opinión, que había expresado ya en 1974, la Corte Europea, en las reformas de su Reglamento que entraron en vigor el 01 de enero de 1983, aseguró la representación legal directa de los individuos demandantes en el procedimiento ante ella, dando mayor eficacia al derecho de petición individual. Las modificaciones introducidas en el nuevo Reglamento afirmaron el principio básico de la igualdad de tratamiento de todos ante la jurisdicción internacional, aseguraron un mayor equilibrio entre los intereses contrapuestos, manteniéndose fieles a la naturaleza especial del procedimiento establecido en la Convención Europea. Además, pusieron un fin a la ambigüedad del rol de la antigua Comisión Europea de Derechos Humanos (que fue concebida más bien como defensora del interés público, tal como se desprende de los alegatos de su ex Presidente, Sir Humphrey Waldock, ante la Corte Europea, en el caso *Lawless versus Irlanda*, 1960). P. Mahoney, "Developments in the Procedure of the European Court of Human Rights: the Revised Rules of Court", 3 *Yearbook of European Law* (1983) pp. 127-167.

7 Recuérdese que el Reglamento de la CIJ, con rígidas etapas procesales, fue originalmente concebido para el contencioso *entre Estados*, jurídicamente iguales (enteramente distinto del contencioso internacional de los derechos humanos); A.A. Cançado Trindade, "Co-existence and Co-ordination of Mechanisms of International Protection of Human Rights (At Global and Regional Levels)", 202 *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye* (1987), cap. XV, pp. 383-394. Y, sobre el Reglamento de la CIJ, cf. S. Rosenne, *Procedure in the International Court - A Commentary on the 1978 Rules of the International Court of Justice*, The Hague, Nijhoff, 1983, pp. 1-305; G. Guyomar, *Commentaire du Règlement de la Cour Internationale de Justice - Interprétation et pratique*, Paris, Pedone, 1973, pp. 1-535.

escrito la demanda dentro de los tres meses siguientes a la notificación de la misma. En cuanto a las excepciones preliminares, se fijó en 30 días el plazo para la interposición de éstas, a partir de la notificación de la demanda, estableciéndose, sucesivamente, un plazo igual para la presentación de las observaciones a dichas excepciones.

13. Vale resaltar que, a partir de este segundo Reglamento, las partes debían cumplir con la presentación de escritos de acuerdo a los plazos fijados en el Reglamento, no más dependiendo este hecho del parecer de las partes (como sucedía con la normativa anterior), lo que llevó en algunos casos a demorar la presentación de los escritos hasta por un año. Teniendo presentes los principios de la economía procesal y del equilibrio entre las partes, el Reglamento de 1991 dispuso que el Presidente consultaría con los representantes de la CIDH y del Estado demandado, si estimaban necesario otros actos del procedimiento escrito. Fue el inicio de un proceso de racionalización y simplificación del procedimiento ante la Corte, el cual mucho se perfeccionó con la adopción del tercer Reglamento del Tribunal, en 1996 (cf. *infra*).

14. En cuanto al trámite de las medidas provisionales, el primer Reglamento de la Corte establecía que, ante la presentación de una solicitud de adopción de dichas medidas, si la Corte no estaba reunida, el Presidente debía convocarla sin retardo; o bien, si estaba pendiente esta reunión, el Presidente, en consulta con la Comisión Permanente de la Corte, o con todos los jueces de ser posible, requería a las partes, si fuese necesario, que actuaran de manera tal que posibilitaran que cualquier decisión que la Corte viniera a tomar, en relación con la solicitud de medidas provisionales, tuviera los efectos pertinentes. Dada la carencia de recursos humanos y materiales, y el carácter no-permanente (hasta la fecha) de la Corte, ésta se vio en la necesidad de revisar el procedimiento para lograr, de manera inmediata y efectiva, la salvaguardia de los derechos a la vida e integridad personal consagrados en la Convención Americana.

15. Es así como, el 25 de enero de 1993, se introdujo una reforma relativa a las medidas provisionales que aún se mantiene vigente. Dicha modificación dispuso que si la Corte no estuviere reunida, el Presidente tiene la potestad de requerir al Estado involucrado en el caso que tome las medidas urgentes necesarias para evitar daños irreparables a las personas beneficiarias de las medidas. Una resolución del Presidente en este sentido sería puesta en consideración del pleno de la Corte en el período de sesiones inmediato siguiente, para su ratificación. En el marco del Reglamento aprobado en 1991, y de sus reformas posteriores, se conocieron las etapas del procedimiento de 18 casos contenciosos distintos, además de dos otras opiniones consultivas.

2. El Tercer Reglamento de la Corte (1996).

16. Cinco años después de la aprobación del segundo Reglamento, fui designado por la Corte para preparar un anteproyecto de reforma del Reglamento, tomando como base la discusión que al respecto se había dado en sucesivas sesiones del Tribunal. Se siguieron numerosos debates en el seno de la Corte, al final de los cuales el *tercer Reglamento* de su historia fue adoptado el 16 de septiembre de 1996, habiendo entrado en vigor el 01 de enero de 1997. El nuevo Reglamento de 1996 presentó algunas innovaciones.

17. En cuanto a la realización de actos del procedimiento, este tercer Reglamento de la Corte, en la misma línea del Reglamento anterior, dispuso que las partes podían solicitar al Presidente la realización de otros actos del procedimiento escrito, solicitud cuya pertinencia sería valorada por el Presidente, quien, si la otorgase, fijaría los plazos correspondientes. En consideración a las reiteradas solicitudes de prórroga para la presentación de la contestación de la demanda y las excepciones preliminares en los casos en trámite ante la Corte, en el tercer Reglamento se dispuso extender los plazos a cuatro y dos meses, respectivamente, ambos contados a partir de la notificación de la demanda.

18. Comparado con los dos Reglamentos anteriores, se puede constatar que el tercer Reglamento de la Corte precisó tanto la terminología como la propia estructura del procedimiento ante el Tribunal. Gracias a los esfuerzos conjuntos de todos los Jueces, por primera vez la Corte pasó a contar con un *interna corporis* con una terminología y una secuencia de actos procesales propios de un verdadero Código de Proceso internacional. Por primera vez, el nuevo [tercer] Reglamento de la Corte estableció los momentos procesales para que las partes presentaran la prueba correspondiente a las distintas etapas del procedimiento, dejando a salvo la posibilidad de presentación extemporánea de prueba en casos de fuerza mayor, impedimento grave o hechos supervinientes.

19. Por otro lado, este Reglamento amplió la facultad del Tribunal para solicitar a las partes, o procurar *motu proprio*, cualquier medio probatorio en cualquier estado del procedimiento, para mejor resolver los casos bajo su consideración. En cuanto a la terminación anticipada del proceso, el Reglamento de 1996 incluye, además de las figuras de la solución amistosa y el sobreseimiento, el allanamiento ante la Corte, la cual, una vez oído el parecer de la parte demandante, el de la Comisión y de los representantes de la víctima o sus familiares, establece su procedencia y fija los efectos jurídicos que a dicho acto correspondan (a partir de la cesación de la controversia en cuanto a los hechos).

20. El salto cualitativo principal del tercer Reglamento de la Corte fue dado por su artículo 23, mediante el cual se otorgó a los representantes de las víctimas o de sus familiares la facultad de presentar, en forma autónoma, sus propios argumentos y pruebas en la etapa de reparaciones. Cabe recordar los antecedentes, poco conocidos, extraídos de la práctica reciente de la Corte, de esta significativa decisión. En el procedimiento contencioso ante la Corte Interamericana, los representantes legales de las víctimas habían sido, en los últimos años, integrados a la delegación de la Comisión Interamericana con la designación eufemística de "asistentes" de la misma⁸.

⁸ Esta solución "pragmática" contó con el aval, con la mejor de las intenciones, de una reunión conjunta de la Corte y la CIDH, realizada en Miami en enero de 1994.

21. En lugar de resolver el problema, esta *praxis* creó, sin embargo, ambigüedades que han persistido hasta la fecha⁹. Al discutir el proyecto del Reglamento de 1996, se consideró que había llegado el tiempo de intentar superar tales ambigüedades, dado que los roles de la Comisión (como guardián de la Convención asistiendo a la Corte) y de los individuos peticionarios (como verdadera parte demandante) son claramente distintos. La propia práctica pasó a demostrar qué evolución en el sentido de la consagración final de estos roles distintos debía darse *pari passu* con la gradual *jurisdiccionalización* del mecanismo de protección bajo la Convención Americana.

22. No hay cómo negar que la protección jurisdiccional es efectivamente la forma más evolucionada de salvaguardia de los derechos humanos, y la que mejor atiende a los imperativos del derecho y de la justicia. El Reglamento anterior de la Corte (de 1991) preveía, en términos oblicuos, una tímida participación de las víctimas o sus representantes en el procedimiento ante la Corte, sobre todo en la etapa de reparaciones y cuando invitados por ésta¹⁰. Un paso significativo, que no puede pasar desapercibido, fue dado en el caso *El Amparo* (reparaciones, 1996), relativo a Venezuela, verdadero "divisor de aguas" en esta materia: en la audiencia pública celebrada por la Corte Interamericana el 27 de enero de 1996, uno de sus magistrados, al manifestar expresamente su entendimiento de que al menos en aquella etapa del proceso no podía haber duda de que los representantes de las víctimas eran "*la verdadera parte demandante ante la Corte*", en un determinado momento del interrogatorio pasó a dirigir preguntas a ellos, los representantes de las víctimas (y no a los delegados de la Comisión o a los agentes del Gobierno), quienes presentaron sus respuestas¹¹.

23. Poco después de esta memorable audiencia en el caso *El Amparo*, los representantes de las víctimas presentaron dos escritos a la Corte (de fechas 13.05.1996 y 29.05.1996). Paralelamente, en relación con el cumplimiento de sentencia de interpretación de sentencia previa de indemnización compensatoria en los casos anteriores *Godínez Cruz* y *Velásquez Rodríguez*, los representantes de las víctimas presentaron igualmente dos escritos a la Corte (de fechas 29.03.1996 y 02.05.1996). La Corte sólo determinó poner término al proceso de estos dos casos después de constatado el cumplimiento, por parte de Honduras, de las sentencias de repara-

9 Lo mismo ocurría en el sistema europeo de protección hasta 1982, cuando la ficción de los "asistentes" de la Comisión Europea fue finalmente superada por las reformas del Reglamento de la Corte Europea que entraron en vigor el 01.01.1983; cf. P. Mahoney y S. Prebensen, "*The European Court of Human Rights*", *The European System for the Protection of Human Rights* (eds. R.St.J. Macdonald, F. Matscher y H. Petzold), Dordrecht, Nijhoff, 1993, p. 630.

10 Cf. los artículos 44(2) y 22(2), - y también los artículos 34(1) y 43(1) y (2), - del Reglamento de 1991. Anteriormente, en los casos *Godínez Cruz* y *Velásquez Rodríguez* (reparaciones, 1989), relativos a Honduras, la Corte recibió escritos de los familiares y abogados de las víctimas, y tomó nota de los mismos (Sentencias de 21.07.1989).

11 Cf. la intervención del Juez A.A. Cançado Trindade, y las respuestas del Sr. Walter Márquez y de la Sra. Ligia Bolívar, como representantes de las víctimas, *in*: Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Transcripción de la Audiencia Pública celebrada en la Sede de la Corte el día 27 de enero de 1996 sobre Reparaciones - Caso El Amparo*, pp. 72-76 (mecanografiado, circulación interna).

ciones y de interpretación de ésta última, y después de haber tomado nota de los puntos de vista no sólo de la CIDH y del Estado demandado, sino también de los peticionarios y los representantes legales de las familias de las víctimas¹².

24. El campo estaba abierto al cambio, en este particular, de las disposiciones pertinentes del Reglamento de la Corte, sobre todo a partir de los desarrollos en el procedimiento en el caso *El Amparo*. El próximo paso, decisivo, fue dado en el nuevo Reglamento de la Corte, adoptado el 16.09.1996 y vigente a partir del 01.01.1997, cuyo artículo 23 dispuso que "en la etapa de reparaciones los representantes de las víctimas o de sus familiares podrán presentar sus propios argumentos y pruebas en forma autónoma". Además de esta disposición, de fundamental importancia, también merecen destaque los artículos 35(1), 36(3) y 37(1) del Reglamento de 1996, sobre la comunicación (por el Secretario de la Corte) de la demanda, la contestación de la demanda, y las excepciones preliminares, respectivamente, al denunciante original y a la [presunta] víctima o sus familiares.

25. Quedó evidente que ya no había cómo pretender ignorar o menoscabar la posición de verdadera parte demandante de los individuos peticionarios. Pero fue la adopción sobre todo del artículo 23 (*supra*) del Reglamento de 1996 que constituyó un paso significativo en el sentido de abrir el camino para desarrollos subsiguientes en la misma dirección, o sea, de modo a asegurar que en el futuro previsible los individuos en fin tuvieran *locus standi* en el procedimiento ante la Corte no sólo en la etapa de reparaciones sino en todas las etapas del procedimiento atinente a los casos a ella enviados por la Comisión (cf. *infra*).

26. En la etapa inicial de los *travaux préparatoires* del tercer Reglamento (de 1996), me permití recomendar al entonces Presidente de la Corte que se otorgara dicha facultad a las presuntas víctimas o sus familiares, o sus representantes legales, en *todas* las etapas del procedimiento ante la Corte (*locus standi in iudicio*)¹³. Consultados los demás magistrados, la mayoría de

12 Cf. las dos resoluciones de la Corte, de 10.09.1996, sobre los referidos casos, *in*: Corte I.A.D.H., *Informe Anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos* - 1996, pp. 207-213.

13 En carta que me permití dirigir al entonces Presidente de la Corte Interamericana (Juez Héctor Fix-Zamudio), el 07 de septiembre de 1996, en el marco de los *travaux préparatoires* del tercer Reglamento de la Corte, señalé, *inter alia*, lo siguiente: - "(...) Sin pretender anticiparme a nuestros futuros debates, permítome resumir los argumentos que, a mi modo de ver, militan, en tesis, en favor del reconocimiento, con la debida prudencia, del *locus standi* de las víctimas en el procedimiento ante la Corte Interamericana en casos ya enviados a ésta por la Comisión Interamericana. En primer lugar, a los derechos protegidos corresponde la capacidad procesal de vindicarlos o ejercerlos. La protección de derechos debe ser dotada del *locus standi* procesal de las víctimas, sin el cual estará el procedimiento desprovisto en parte del elemento del contradictorio, esencial en búsqueda de la verdad y la justicia. Es de la propia esencia del contencioso internacional de derechos humanos el contradictorio entre las víctimas de violaciones y los Estados demandados. El *locus standi in iudicio* de las víctimas contribuye para mejor instruir el proceso. En segundo lugar, la igualdad procesal de las partes (*equality of arms/égalité des armes*) es esencial a todo sistema jurisdiccional de protección de los derechos humanos; sin el *locus standi* de las víctimas dicha igualdad estará mitigada. Además, el derecho de libre expresión de las propias víctimas es elemento integrante del propio debido proceso legal. En tercer lugar, el *locus standi* de las víctimas contribuye a la

la Corte optó por proceder por etapas, otorgando aquella facultad en la etapa de reparaciones (cuando ya se había determinado la existencia de víctimas de violaciones de derechos humanos). Ésto, sin perjuicio de que, en el futuro, se extendiera la facultad a los individuos peticionarios en todas las etapas del procedimiento, como yo había propuesto, consagrando la personalidad y capacidad jurídicas plenas de los individuos como sujetos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

27. La nueva norma vino a darle legitimidad activa, en la etapa de reparaciones, a los representantes de las víctimas o de sus familiares¹⁴, quienes anteriormente presentaban sus alegaciones a través de la CIDH, la cual las hacía suyas. Siguiendo lo dispuesto en los artículos 23, 35, 37 y 57(6) del Reglamento de 1996, el Tribunal pasó a comunicar a los denunciantes originales, a las víctimas o a sus representantes y familiares, los principales actos del procedimiento escrito del caso sometido a la Corte y las sentencias atinentes a las distintas etapas del proceso. Fue este el primer paso concreto para lograr el acceso directo de los individuos a la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y asegurar su más amplia participación en todas las etapas del procedimiento.

28. Cabe, en fin, mencionar que los dos primeros Reglamentos de la Corte, anteriores al de 1996 (cf. *supra*), establecían que el Tribunal debía convocar a una audiencia pública para dar lectura y notificar sus sentencias a las partes. Este procedimiento se eliminó en el tercer Reglamento, a fin de agilizar la labor del Tribunal (no permanente), evitando los gastos que re-

"jurisdiccionalización" del mecanismo de protección, poniendo fin a la ambigüedad del rol de la Comisión, la cual no es rigurosamente "parte" en el proceso, sino más bien guardián de la aplicación correcta de la Convención. En cuarto lugar, en casos de comprobadas violaciones de derechos humanos, son las propias víctimas quienes reciben las reparaciones e indemnizaciones. Estando las víctimas presentes al inicio y al final del proceso, no hay sentido en negarles presencia durante el mismo. En quinto lugar, *last but not least*, estando, a mi modo de ver, superadas las razones históricas que llevaron a la denegación del *locus standi in iudicio* de las víctimas, el reconocimiento de este último conforma la personalidad y capacidad jurídicas internacionales de la persona humana, para hacer valer sus derechos. Los avances en esta dirección, en la actual etapa de evolución del sistema interamericano de protección, son responsabilidad *conjunta* de la Corte y la Comisión Interamericanas de Derechos Humanos. La Comisión tendrá que estar preparada para expresar siempre sus puntos de vista ante la Corte, aunque no sean coincidentes con los de los representantes de las víctimas; y la Corte tendrá que estar preparada para recibir y evaluar los argumentos de los delegados de la Comisión y de los representantes de las víctimas, aunque sean divergentes(...)".

Corte Interamericana de Derechos Humanos (CtIDH), *Carta del Juez Antônio Augusto Cançado Trindade al Presidente Héctor Fix-Zamudio*, del 07.09.1996, pp. 4-5 (original depositado en los archivos de la Corte). Para otras propuestas, cf. CtIDH, *Carta del Juez Antônio Augusto Cançado Trindade al Presidente Héctor Fix-Zamudio*, del 06.12.1995, p. 2 (original depositado en los archivos de la Corte).

- Estos mismos argumentos los sostuve en *todas* las reuniones anuales conjuntas entre la Corte y la Comisión Interamericanas de Derechos Humanos, en el período de 1995 hasta 1999 y en 2001 (como consta de las transcripciones de las mismas), así como en la reunión conjunta de las directivas de ambos órganos en 2000.

14 Según el artículo 23 del Reglamento de 1996, "en la etapa de reparaciones los representantes de las víctimas o de sus familiares podrán presentar sus propios argumentos y pruebas en forma autónoma".

presentaba la comparecencia de los representantes de las partes ante la Corte para la lectura de las sentencias, y de maximizar el aprovechamiento de la limitada permanencia de los Jueces en la sede del Tribunal durante los períodos de sesiones. En el marco del Reglamento de 1996, se conocieron, hasta marzo de 2000, 17 casos contenciosos, en distintas etapas del procedimiento, y se emitieron las dos más recientes (15a. y 16a.) opiniones consultivas.

III. El Amplio Alcance de los Cambios Introducidos por el Cuarto y Nuevo Reglamento de la Corte (de 2000).

29. A continuación, me parece igualmente conveniente y necesario destacar, tal como lo hice en mi último *Informe*, del 09 de marzo de 2001 a esta CAJP¹⁵, la significación de los cambios introducidos por el nuevo Reglamento (de 2000) de la Corte para la operación del mecanismo de protección de la Convención Americana. En efecto, el cambio de siglo ha testimoniado un salto cualitativo fundamental en la evolución del propio Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en el marco de la operación del referido mecanismo de protección de la Convención Americana: la adopción del cuarto y nuevo Reglamento de la Corte Interamericana, el 24 de noviembre de 2000, el cual entrará en vigor el 01 de junio de 2001. Para contextualizar los significativos cambios introducidos en este nuevo Reglamento, cabe recordar que la Asamblea General de la OEA del año 2000 (realizada en Windsor, Canadá) adoptó una resolución¹⁶ acogiendo las recomendaciones del Grupo de Trabajo *Ad Hoc* sobre Derechos Humanos de Representantes de los Cancilleres de los países de la región (que se reunió en San José de Costa Rica, en febrero de 2000)¹⁷.

30. Dicha resolución de la Asamblea General de la OEA, *inter alia*, encomendó a la Corte Interamericana, tomando en consideración los *Informes* que presenté, en representación de la Corte, a los órganos de la OEA los días 16 de marzo, 13 de abril, y 06 de junio de 2000¹⁸, a que considerara la posibilidad de: a) "permitir la participación directa de la víctima" en el procedimiento ante la Corte (una vez sometido el caso a su competencia), "teniendo en cuenta la necesidad tanto de preservar el equilibrio procesal, como de redefinir el papel de la CIDH en dichos procedimientos"; y b) evitar la "duplicación de procedimientos" (una vez sometido el caso a su competencia), en particular "la producción de la prueba, teniendo en cuenta las diferencias de

15 Cf. OEA, *Informe del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Juez Antônio A. Cançado Trindade, a la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos (09 de marzo de 2001), OEA documento OEA/Ser.G/CP/CAJP-1770/01, de 16.03.2001, pp. 06-08 (también disponible en portugués, inglés y francés).

16 OEA/A.G., resolución AG/RES.1701 (XXX-0/00), de 2000.

17 Tuve la ocasión de participar de los debates tanto de la Reunión del referido Grupo de Trabajo *Ad Hoc*, como de la Asamblea General de la OEA en Canadá, en representación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y de constatar el tono positivo de los mismos, con miras a perfeccionar y a fortalecer los procedimientos bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

18 Reproducidos in: OEA, *Informe Anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos - 2000*, doc. OEA/Ser.L/V/III.50-doc.4, San José de Costa Rica, 2001, pp. 657-790.

naturaleza" entre la Corte y la CIDH. Nunca es demás resaltar que esta resolución no se produjo en el vacío, sino más bien en el contexto de un amplio y prolongado proceso de reflexión sobre los rumbos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Al respecto, la Corte Interamericana tomó la iniciativa de convocar cuatro Reuniones de Expertos del más alto nivel, realizadas en la sede del Tribunal los días 20 de septiembre de 1999, 24 de noviembre de 1999, 05-06 de febrero de 2000 y 08-09 de febrero de 2000, además del Seminario internacional supracitado de noviembre de 1999¹⁹.

31. La adopción, por la Corte, de su *cuarto Reglamento*, el del año 2000, debe, - me permito insistir en este punto, - ser contextualizada, por cuanto se efectuó en el marco del referido proceso de reflexión, del cual participaron activamente los órganos de supervisión del sistema de protección, la propia OEA, sus Estados Miembros, así como las entidades de la sociedad civil. La Corte tomó la iniciativa no sólo de adoptar su nuevo Reglamento, sino también de formular propuestas concretas para perfeccionar y fortalecer el mecanismo de protección bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Las alteraciones reglamentarias incidieron en la racionalización de los actos procesales, en materia probatoria y medidas provisionales de protección; pero la modificación de mayor transcendencia consistió en el otorgamiento de participación directa de las presuntas víctimas, sus familiares, o sus representantes, en *todas* las etapas del procedimiento ante la Corte (cf. *infra*).

32. En su Reglamento de 2000, la Corte introdujo una serie de disposiciones, sobre todo en relación con las excepciones preliminares, la contestación de la demanda y las reparaciones, con miras a asegurar una mayor celeridad y agilidad en el proceso ante ella. La Corte tuvo presente el viejo adagio "*justice delayed is justice denied*"; además, al lograr un proceso más expedito, sin perjuicio de la seguridad jurídica, se evitarían costos innecesarios, en beneficio de todos los actores involucrados en los casos contenciosos ante la Corte.

33. En este espíritu, en lo que a las excepciones preliminares se refiere, mientras que el Reglamento de 1996 disponía que debían ellas ser opuestas dentro de los dos meses siguientes a la notificación de la demanda, el Reglamento de 2000 determina que dichas excepciones sólo podrán ser interpuestas en el escrito de contestación de la demanda (artículo 36). Además, a pesar de que en la etapa de excepciones preliminares aplicase el principio *reus in excipiendo fit actor*, el Reglamento de 2000 establece que la Corte podrá convocar una audiencia especial sobre excepciones preliminares cuando lo considere indispensable, i.e., podrá, dependiendo de las circunstancias, prescindir de la audiencia (tal como se desprende del artículo 36(5)). Y si bien la práctica de la Corte hasta la fecha ha sido la de emitir primeramente una sentencia sobre excepciones preliminares, y, si desestimadas éstas, posteriormente una sentencia sobre el fondo, el Reglamento de 2000 dispone, a la luz del principio de la economía procesal, que la Corte

19 Cf. actas *in*: Corte Interamericana de Derechos Humanos, *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el Umbral del Siglo XXI - Memoria del Seminario*, Tomo I, San José de Costa Rica, CtIADH, 2001, pp. 1-726.

podrá resolver en una sola sentencia tanto las excepciones preliminares así como el fondo del caso (artículo 36).

34. A su vez, la contestación de la demanda, que bajo el Reglamento de 1996 se debía realizar dentro de los cuatro meses siguientes a la notificación de la demanda, bajo el Reglamento de 2000 debe presentarse dentro de los dos meses siguientes a la notificación de la demanda (artículo 37(1)). Ésta, como otras reducciones de plazos, permite tramitar el proceso con mayor celeridad, en beneficio de las partes involucradas en el mismo. Asimismo, el Reglamento de 2000 establece que, en la contestación de la demanda, el Estado demandado deberá declarar si acepta los hechos denunciados y las pretensiones del demandante, o si los contradice; de ese modo, la Corte podrá considerar como aceptados los hechos no expresamente negados y las pretensiones no expresamente controvertidas (artículo 37(2)).

35. En materia probatoria, teniendo presente una recomendación de la Asamblea General de la OEA (cf. *supra*), la Corte introdujo en su Reglamento de 2000 una disposición según la cual las pruebas rendidas ante la CIDH deben ser incorporadas al expediente del caso ante la Corte, siempre y cuando hayan ellas sido recibidas en procedimientos contradictorios, salvo que la Corte considere indispensable repetirlos. Con esta innovación la Corte pretende evitar la repetición de actos procesales, con miras a aligerar el proceso y economizar sus costos. Al respecto, hay que tener siempre presente que las presuntas víctimas o sus familiares, o sus representantes legales, están en capacidad de aportar, durante todo el proceso, sus solicitudes, argumentos y pruebas de forma autónoma (artículo 43).

36. Según el nuevo y cuarto Reglamento de la Corte, podrá ésta disponer la acumulación de casos conexos entre sí, en cualquier estado de la causa, siempre que exista identidad de partes, objeto y base normativa entre los casos a acumular (artículo 28). Esta providencia también se enmarca en el propósito de racionalización del procedimiento ante la Corte. El Reglamento de 2000 dispone, además, que la presentación de las demandas, así como las solicitudes de opiniones consultativas, deberán ser transmitidas, además de al Presidente y los demás Jueces de la Corte, también al Consejo Permanente de la OEA, a través de su Presidente; y, en cuanto a las demandas, deberán igualmente ser remitidas al Estado demandado, a la CIDH, al denunciante original y la presunta víctima, sus familiares o representantes debidamente acreditados (artículos 35(2) y 62(1)).

37. En cuanto a las medidas provisionales de protección, si bien la práctica de la Corte ha sido, hasta la fecha, la de celebrar - cuando estime necesario - audiencias públicas sobre dichas medidas, esta posibilidad no estaba presente en el Reglamento de 1996. A su vez, el nuevo Reglamento de 2000 incorpora una disposición que establece que la Corte, o su Presidente si ésta no estuviere reunida, podrá convocar las partes, si lo estima necesario, a una audiencia pública sobre las referidas medidas provisionales (artículo 25).

38. En materia de reparaciones, el Reglamento de 2000 determina que, entre las pretensiones expresadas en el escrito de la propia demanda, debe incluirse las referentes a las reparaciones y

costas (artículo 33(1)). A su vez, las sentencias emitidas por la Corte deben contener, *inter alia*, el pronunciamiento sobre reparaciones y costas (artículo 55(1)(h)). De ese modo, una vez más se busca reducir la duración del proceso ante el Tribunal, a la luz del principio de la celeridad y economía procesales, y en beneficio de todos los interesados.

39. Tal y como recomendado por la Asamblea General de la OEA (cf. *supra*), la Corte introdujo en su nuevo Reglamento de 2000 una serie de medidas destinadas a otorgar a las presuntas víctimas, sus familiares o sus representantes debidamente acreditados, la participación directa (*locus standi in judicio*) en todas las etapas ante el Tribunal. En perspectiva histórica, es esta la modificación más trascendental del cuarto Reglamento de la Corte, además de un verdadero marco en la evolución del sistema interamericano de protección de los derechos humanos en particular, y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en general. El artículo 23 del nuevo Reglamento de 2000, sobre la "Participación de las Presuntas Víctimas", dispone que:

- "1. Después de admitida la demanda, las presuntas víctimas, sus familiares o sus representantes debidamente acreditados podrán presentar sus solicitudes, argumentos y pruebas en forma autónoma durante todo el proceso.
- 2. De existir pluralidad de presuntas víctimas, familiares o representantes debidamente acreditados, deberán designar un interviniente común que será el único autorizado para la presentación de solicitudes, argumentos y pruebas en el curso del proceso, incluidas las audiencias públicas.
- 3. En caso de eventual desacuerdo, la Corte resolverá lo conducente."

40. Como ya señalé, el anterior Reglamento de 1996 había dado el primer paso en esa dirección, al otorgar a las presuntas víctimas, sus familiares o sus representantes la facultad de presentar sus propios argumentos y pruebas en forma autónoma, específicamente en la etapa de reparaciones. Sin embargo, si las presuntas víctimas se encuentran al *inicio* del proceso (al supuestamente lesionadas en sus derechos), así como al *final* del mismo (como eventuales beneficiarios de las reparaciones), ¿por qué razón negar su presencia *durante* el proceso, como verdadera parte demandante? El Reglamento de 2000 vino a remediar esta incongruencia que perduró por más de dos décadas (desde la entrada en vigor de la Convención Americana) en el sistema interamericano de protección.

41. En efecto, con el Reglamento de 2000 de la Corte Interamericana, las presuntas víctimas, sus familiares o representantes podrán presentar solicitudes, argumentos y pruebas en forma autónoma durante *todo* el proceso ante el Tribunal (artículo 23). Así, una vez que la Corte notifica la demanda a la presunta víctima, sus familiares o sus representantes legales, les otorga a éstos un plazo de 30 días para la presentación, en forma autónoma, de los escritos conteniendo sus solicitudes, argumentos y pruebas (artículo 35(4)). Asimismo, durante las audiencias públicas, podrán ellos hacer uso de la palabra para la presentación de sus argumentos y pruebas,

debido a su condición de verdadera parte en el proceso (artículo 40(2))²⁰. Con este relevante avance, queda en fin aclarado que las verdaderas partes en un caso contencioso ante la Corte son los individuos demandantes y el Estado demandado, y, sólo procesalmente, la CIDH (artículo 2(23)).

42. Con el otorgamiento del *locus standi in iudicio* a las presuntas víctimas, sus familiares o sus representantes legales, en todas las etapas del proceso ante la Corte, pasan ellos a disfrutar de todas las facultades y obligaciones, en materia procesal, que, hasta el Reglamento de 1996, eran privativos únicamente de la CIDH y del Estado demandado (excepto en la etapa de reparaciones). Esto implica que, en el procedimiento ante la Corte²¹, podrán existir, o coexistir, tres posturas distintas: la de la presunta víctima (o sus familiares o representantes legales)²², como sujeto del Derecho Internacional de los Derechos Humanos; la de la CIDH, como órgano de supervisión de la Convención y auxiliar de la Corte; y la del Estado demandado.

43. Esta histórica reforma introducida en el Reglamento de la Corte sitúa a los distintos actores en perspectiva correcta; contribuye a una mejor instrucción del proceso; asegura el principio del contradictorio, esencial en la búsqueda de la verdad y la prevalencia de la justicia bajo la Convención Americana; reconoce ser de la esencia del contencioso internacional de los derechos humanos la contraposición directa entre los individuos demandantes y los Estados demandados; reconoce el derecho de libre expresión de las propias presuntas víctimas, el cual es un imperativo de equidad y transparencia del proceso; y, *last but not least*, garantiza la igualdad procesal de las partes (*equality of arms/égalité des armes*) en todo el procedimiento ante la Corte²³.

20 En cuanto a la demanda de interpretación, será comunicada por el Secretario de la Corte a las partes en el caso - incluidas naturalmente las presuntas víctimas, sus familiares o sus representantes, - para que presenten los alegatos escritos que estimen pertinentes, dentro de un plazo fijado por el Presidente de la Corte (artículo 58(2)).

21 Para el procedimiento en los casos *pendientes* ante la Corte, *antes* de la entrada en vigor del nuevo Reglamento en el próximo 01 de junio de 2001, la Corte Interamericana adoptó una *Resolución sobre Disposiciones Transitorias* (el 13 de marzo de 2001), mediante la cual decidió que: 1) los casos que se encuentren en curso al momento de la entrada en vigor del nuevo Reglamento (de 2000) continuarán tramitándose de acuerdo con las normas del anterior Reglamento (de 1996), hasta tanto culmine la etapa procesal en la que se hallan; 2) las presuntas víctimas participarán en la etapa que se inicie con posterioridad a la entrada en vigor del nuevo Reglamento (de 2000), de conformidad con el artículo 23 del mismo.

22 Los alegatos, en forma autónoma, de las presuntas víctimas (o sus representantes o familiares), deben naturalmente formularse ateniéndose a los términos de la demanda (es decir, a los derechos que se alega en la demanda haber sido violados), porque, - como los procesalistas no cansan de siempre repetir (invocando las enseñanzas sobre todo de los maestros italianos), - lo que no está en el expediente del caso no está en el mundo...

23 En defensa de esta posición (que ha logrado superar resistencias, sobre todo de los nostálgicos del pasado, inclusive dentro del propio sistema interamericano de protección), cf. mis escritos: A.A. Cançado Trindade, "El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (1948-1995): Evolución, Estado Actual y Perspectivas", *Derecho Internacional y Derechos Humanos/Droit international et droits de l'homme* (Libro Conmemorativo de la XXIV Sesión del Programa Exterior de la Academia de Derecho

IV. El Fortalecimiento de la Capacidad Procesal Internacional de los Individuos bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

44. El fortalecimiento de la capacidad procesal de los individuos en los procedimientos bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos se está logrando gradualmente de distintas formas, en el ejercicio de las funciones tanto contenciosa como consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a la par de las medidas provisionales de protección. En cuanto a los *casos contenciosos*, los desarrollos en este sentido pueden ser apreciados a través de un estudio, como visto anteriormente, tanto de la evolución del propio *Reglamento* de la Corte Interamericana (cf. *supra*), como también de la *interpretación* de determinadas disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos así como del Estatuto de la Corte. A la participación directa de las víctimas o sus familiares, o de sus representantes legales, en el procedimiento contencioso ante la Corte, así como a la evolución del Reglamento de la Corte en general, ya me referí anteriormente (cf. *supra*).

45. En lo que concierne a las disposiciones convencionales relevantes, podría destacar las siguientes: a) los artículos 44 y 48(1)(f) de la Convención Americana se prestan claramente a la interpretación en favor de los individuos peticionarios como parte demandante; b) el artículo 63(1) de la Convención se refiere a "parte lesionada", la cual sólo puede significar los individuos (y jamás la CIDH); c) el artículo 57 de la Convención señala que la CIDH "comparecerá en todos los casos ante la Corte", pero no especifica en qué condición, y no dice que la CIDH es parte; d) el propio artículo 61 de la Convención, al determinar que sólo los Estados Partes y la CIDH pueden someter un caso a la decisión de la Corte, no habla de "partes"²⁴; e) el artículo 28 del Estatuto de la Corte señala que la CIDH "será tenida como parte ante la Corte" (o sea, parte en un sentido puramente procesal), pero no determina que efectivamente "es parte".

46. En cuanto a las *Medidas Provisionales de Protección* (bajo el artículo 63(2) de la Convención), desarrollos recientes han fortalecido la posición de los individuos en búsqueda de protección. En el caso del *Tribunal Constitucional* (2000), la magistrada Delia Revoredo Marsano

Internacional de La Haya, San José de Costa Rica, abril/mayo de 1995), La Haya/San José, IIDH/Académie de Droit International de La Haye, 1996, pp. 47-95; A.A. Cançado Trindade, "The Consolidation of the Procedural Capacity of Individuals in the Evolution of the International Protection of Human Rights: Present State and Perspectives at the Turn of the Century", 30 *Columbia Human Rights Law Review* - New York (1998) n. 1, pp. 1-27; A.A. Cançado Trindade, "The Procedural Capacity of the Individual as Subject of International Human Rights Law: Recent Developments", in *Karel Vasak Amicorum Liber - Les droits de l'homme à l'aube du XXIe siècle*, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 521-544; A.A. Cançado Trindade, "Las Cláusulas Pétreas de la Protección Internacional del Ser Humano: El Acceso Directo de los Individuos a la Justicia a Nivel Internacional y la Intangibilidad de la Jurisdicción Obligatoria de los Tribunales Internacionales de Derechos Humanos", in *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el Umbral del Siglo XXI - Memoria del Seminario* (Noviembre de 1999), tomo I, San José de Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2001, pp. 3-68.

24 En el futuro, cuando esté consagrado - como espero - el *jus standi* de los individuos ante la Corte, este artículo de la Convención habrá sido enmendado.

de Mur, destituida del Tribunal Constitucional del Perú²⁵, sometió directamente a la Corte Interamericana, el 03 de abril de 2000, una solicitud de medidas provisionales de protección. Tratándose de un caso pendiente ante la Corte Interamericana, y no estando esta última en sesión en aquel entonces, el Presidente de la Corte, por primera vez en la historia del Tribunal, adoptó medidas urgentes, *ex officio*, en Resolución del 07 de abril de 2000, dados los elementos de extrema gravedad y urgencia, y para evitar daños irreparables a la peticionaria.

47. Posteriormente, la misma situación se planteó en el caso *Loayza Tamayo versus Perú* (2000), ya decidido por la Corte en cuanto al fondo y a las reparaciones: en un escrito de 30 de noviembre de 2000, la Sra. Michelangela Scalabrino presentó directamente a la Corte una solicitud de medidas provisionales, en nombre de la víctima, Sra. María Elena Loayza Tamayo, -solicitud ésta endosada por la hermana de la víctima, Sra. Carolina Loayza Tamayo. Estando el caso en etapa de supervisión de cumplimiento de sentencia (en cuanto a las reparaciones), y no estando la Corte en sesión, su Presidente, por segunda vez, adoptó medidas urgentes, *ex officio*, en Resolución del 13 de diciembre de 2000, dadas la extrema gravedad y urgencia, y para evitar daños irreparables a la víctima.

48. En ambos casos (*Tribunal Constitucional y Loayza Tamayo*), la Corte en pleno ratificó, al entrar en sesión, las referidas medidas urgentes adoptadas por su Presidente (Resoluciones de la Corte sobre Medidas Provisionales de Protección, del 14 de agosto de 2000, y del 03 de febrero de 2001, respectivamente). Estos dos episodios recientes, que no pueden pasar desapercibidos, demuestran no sólo la viabilidad, sino también la importancia, del *acceso directo* del individuo, sin intermediarios, a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, aún más en una situación de extrema gravedad y urgencia.

49. En cuanto a las *Opiniones Consultivas*, no hay que pasar desapercibida la participación, en el procedimiento ante la Corte, de individuos, sea como personas físicas o como representantes de organizaciones no gubernamentales (ONGs). Si bien en la mayoría de los procedimientos consultivos hasta la fecha no se contó con dicha participación²⁶, en algunos de ellos los individuos marcaron presencia. Así, en los procedimientos atinentes a la cuarta (1984) y la quinta (1985) Opiniones Consultivas algunos individuos presentaron sus puntos de vista en las respectivas audiencias públicas, en representación de instituciones (públicas y de prensa, respectivamente); en el procedimiento relativo a la décimo-tercera Opinión Consultiva, participaron cuatro representantes de tres ONGs; en el referente a la décimo-cuarta Opinión Consultiva, intervinieron dos miembros de dos ONGs; en el concerniente a la décimo-quinta Opinión Consultiva, participaron dos representantes de dos ONGs.

25 Y más recientemente reintegrada al mismo.

26 O sea, los procedimientos atinentes a la primera (1982), la segunda (1982), la tercera (1983), la sexta (1986), la séptima (1986), la octava (1986), la novena (1987), la décima (1989), la décima-primera (1990), y la décima-segunda (1991) Opiniones Consultivas.

50. Pero fue la Opinión Consultiva n. 16, de trascendental importancia en perspectiva histórica, la que contó con un procedimiento consultivo extraordinariamente rico, en el cual, a la par de los ocho Estados intervinientes²⁷, hicieron uso de la palabra en las audiencias públicas siete individuos representantes de cuatro ONGs (nacionales e internacionales) de derechos humanos, dos individuos de una ONG actuante en pro de la abolición de la pena de muerte, dos representantes de una entidad (nacional) de abogados, cuatro profesores universitarios en calidad individual, y tres individuos en representación de un condenado a la pena de muerte. Estos datos, poco conocidos, también revelan el acceso del ser humano a la jurisdicción internacional en el sistema interamericano de protección, en el marco de los procedimientos consultivos bajo la Convención Americana; demuestran, además, el carácter de *ordre public* de dichos procedimientos.

V. El Próximo Paso: El Protocolo de Reformas a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, para Fortalecer su Mecanismo de Protección.

51. El nuevo Reglamento de la Corte, aprobado el 24.11.2000 y que entrará en vigor el 01.06.2001, no sólo toma en consideración las recomendaciones formuladas por la Asamblea General de la OEA (cf. *supra*), como introduce modificaciones, anteriormente señaladas, en beneficio de todos los actores en el procedimiento ante el Tribunal, con miras a la realización del objeto y fin de la Convención Americana, plasmada en la protección eficaz de los derechos humanos. Reconoce, significativamente, el individuo demandante, de modo inequívoco, y por primera vez en la historia de la Corte y del sistema interamericano de protección, como sujeto del Derecho Internacional de los Derechos Humanos con plena capacidad jurídico-procesal internacional.

52. Por su cuarto y nuevo Reglamento (2000), la Corte asume en definitiva la posición de vanguardia en la protección internacional de los derechos humanos en nuestro hemisferio (y en el marco de la universalidad de los derechos humanos), al erigir el ser humano, de modo incuestionable, como verdadera parte demandante en todas las etapas de los procedimientos contenciosos bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Las implicaciones de este cambio, jurídicamente revolucionario, son considerables, no sólo en los planos conceptual, procesal, y - ¿por qué no decirlo? - también filosófico, sino inclusive en el plano material: la Corte necesitará considerables recursos humanos y materiales adicionales para hacer frente a esta nueva conquista²⁸.

53. Este gran salto cualitativo, dado por el nuevo Reglamento de la Corte Interamericana representa, pues, un paso de los más significativos en la evolución del sistema regional de protección, en el sentido de su *jurisdiccionalización* (cf. *infra*). Ocurre, además, en un momento histórico en que gana cada vez mayor espacio el ideal de la realización de la justicia a nivel

27 México, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay, República Dominicana, y Estados Unidos.

28 Cf. sección VII.3, *infra*.

internacional²⁹. El proceso de perfeccionamiento y fortalecimiento del sistema interamericano de protección de los derechos humanos es dinámico, y no estático, y de carácter permanente. Debe ser llevado a cabo de forma continuada, pues las instituciones que resisten a la evolución de los tiempos tienden a estancarse.

54. Las instituciones (incluidas las de promoción y protección de los derechos humanos), - además de expresarse, en última instancia, por las personas físicas que actúan en su nombre, - operan *en el tiempo*, y tienen, pues, que renovarse, para atender a la nueva dimensión de las necesidades de protección del ser humano³⁰. Siendo así, el nuevo Reglamento de la Corte (sumado al de la Comisión) es parte de un *proceso* de perfeccionamiento y fortalecimiento del sistema de protección. El próximo paso de esta evolución debe, en mi entender, como vengo sosteniendo hace mucho tiempo, consistir en un Protocolo de Reformas a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, precedido por amplias consultas a los Estados Partes, a las entidades de la sociedad civil y a los beneficiarios del sistema en general.

55. El futuro Protocolo, fruto necesariamente de consensos, debe inicialmente *incorporar los avances reglamentarios* recientemente logrados (tanto por la Corte - cf. *supra* - como por la Comisión). Hay que tener siempre presente que un Reglamento puede a cualquier momento sufrir alteraciones (inclusive retrógradas); ya un Protocolo, una vez que entre en vigor, constituye la vía más segura de obtener compromisos reales por parte de los Estados, sin posibilidad de retrocesos, en cuanto a un mecanismo más eficaz de protección de los derechos humanos.

56. Dicho Protocolo debe, a mi modo de ver, y siempre con base en consensos, ir más allá. La parte sustantiva de la Convención - atinente a los derechos protegidos - debe ser debidamente preservada, sin alteraciones, pues la jurisprudencia de la Corte y la práctica de la Comisión al respecto, constituyen un patrimonio jurídico de todos los Estados Partes en la Convención y todos los pueblos de nuestra región. Además, de todos modos, el artículo 77(1) de la Convención Americana abre la posibilidad de que se amplíe siempre el elenco de los derechos convencionalmente protegidos. Pero la parte relativa al mecanismo de protección y los procedimientos bajo la Convención Americana ciertamente requiere reformas, y no hay que temerlas.

29 Con el notable fortalecimiento de la Corte Europea de Derechos Humanos, la decisión de crear la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, la creación por las Naciones Unidas de los Tribunales *ad hoc* para la ex-Yugoslavia y Ruanda, la adopción del Estatuto de Roma de 1998 del Tribunal Penal Internacional, entre otras iniciativas recientes. Sobre los antecedentes del ideal de la realización de la justicia a nivel internacional, cf. A.A. Cançado Trindade, "Las Cláusulas Pétreas de la Protección Internacional del Ser Humano: El Acceso Directo de los Individuos a la Justicia a Nivel Internacional y la Intangibilidad de la Jurisdicción Obligatoria de los Tribunales Internacionales de Derechos Humanos", in El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el Umbral del Siglo XXI - Memoria del Seminario (Noviembre de 1999), tomo I, San José de Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2001, pp. 3-68.

30 Cf., al respecto, recientemente, A.A. Cançado Trindade y Jaime Ruiz de Santiago, La Nueva Dimensión de las Necesidades de Protección del Ser Humano en el Inicio del Siglo XXI, San José de Costa Rica, ACNUR, 2001, pp. 19-119.

57. Las más urgentes, además de asegurar la plena participación de las presuntas víctimas (*locus standi*) en todos los procedimientos - debidamente racionalizados - bajo la Convención Americana (cf. *supra*) son, en mi entender, *de lege ferenda*, las que paso a relatar a continuación. El artículo 50(2) de la Convención, según el cual el Informe de la CIDH bajo aquel artículo "será transmitido a los Estados interesados, quienes no estarán facultados para publicarlo", ha generado demasiada controversia desde el inicio de la aplicación de la Convención Americana. Además, su compatibilidad con el principio de la igualdad de las partes (*equality of arms/égalité des armes*) requiere demostración. El imperativo de la equidad procesal exige, a mi modo de ver, su emienda, con la siguiente posible redacción:

- "El informe [bajo el artículo 50 de la Convención] será transmitido a los Estados interesados y a los individuos peticionarios, quienes no estarán facultados para darle publicidad".

La misma referencia adicional, también a "los individuos peticionarios", se debe insertar en el artículo 51(1) de la Convención, después de la referencia a "los Estados interesados".

58. La segunda frase del artículo 59 de la Convención, que faculta al Secretario General de la OEA nombrar funcionarios de la Corte en consulta con el Secretario de la misma, ya no se sostiene, teniendo presente el Acuerdo de Autonomía de la Corte, como órgano de más alta jerarquía, de carácter judicial, de la Convención Americana. Dicha frase debe pasar a tener la siguiente redacción:

- "(...) Sus funcionarios [i.e., de la Corte] serán nombrados por la Corte"³¹.

Además, al final de la primera frase del artículo 59 de la Convención, se debe agregar lo siguiente:

31 Del mismo modo, el artículo 14(4) del Estatuto (de 1979) de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, según el cual "el personal de la Secretaría será nombrado por el Secretario General de la OEA, en consulta con el Secretario de la Corte", debe ser enmendado, y reemplazado por la siguiente disposición, *tout court*: "El personal de la Secretaría será nombrado por la Corte". - En lo que concierne a la autonomía de la Corte como tribunal internacional de derechos humanos, el artículo 18 del Estatuto de la Corte, sobre incompatibilidades, también requiere atención. El artículo 18(1)(a) del Estatuto, al disponer sobre la incompatibilidad, con el ejercicio del cargo de Juez de la Corte, de los cargos y actividades de "miembros o altos funcionarios del Poder Ejecutivo", exceptúa "los cargos que no impliquen subordinación jerárquica ordinaria, así como los de agentes diplomáticos que no sean Jefes de Misión ante la OEA o ante cualquiera de sus Estados miembros". Este último agregado es un casuismo que entra en conflicto directo e irremediable con los cánones más elementales del Derecho Diplomático. Así, la referencia a "agentes diplomáticos que no sean Jefes de Misión ante la OEA o ante cualquiera de sus Estados miembros" debe ser eliminada. Un Jefe de Misión Diplomática es un agente del Estado, un alto funcionario subordinado jerárquica y permanentemente a la autoridad máxima del Poder Ejecutivo, independientemente del lugar en que ejerza sus funciones, sea Tailandia o China, Uganda o Austria, Egipto o Finlandia, o cualquier otro país del mundo, o cualquier organización internacional de composición intergubernamental.

- "(...), y con el Acuerdo entre la Secretaría General de la OEA y la Corte, sobre el Funcionamiento Administrativo de la Secretaría de la Corte, en vigor a partir del 01 de enero de 1998".

59. La cláusula facultativa de la jurisdicción obligatoria de la Corte, plasmada en el *artículo 62* de la Convención Americana, es un anacronismo histórico, tal como señalado en mi estudio recientemente publicado en el tomo I de las Actas del Seminario de noviembre de 1999 organizado por la Corte³². Con base en las extensas consideraciones ahí desarrolladas, propongo que el artículo 62 consagre el *automatismo* de la jurisdicción obligatoria de la Corte para todos los Estados Partes en la Convención, reemplazando todos sus párrafos actuales por los siguientes términos, *tout court*:

- "Todo Estado Parte en la Convención reconoce como obligatoria de pleno derecho y sin convención especial, integralmente y sin restricción alguna, la competencia de la Corte sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de esta Convención".

60. Para asegurar el *monitoreo continuo* del fiel cumplimiento de todas las obligaciones convencionales de protección, y en particular de los fallos de la Corte, se debe, a mi juicio, acrecentar, al final del *artículo 65* de la Convención, la siguiente frase:

- "La Asamblea General los remitirá al Consejo Permanente, para estudiar la materia y rendir un informe, para que la Asamblea General delibere al respecto"³³.

De ese modo, se suple un laguna en cuanto a un mecanismo, a operar en *base permanente* (y no solamente una vez por año ante la Asamblea General de la OEA), para supervisar la fiel ejecución, por los Estados Partes demandados, de las sentencias de la Corte.

61. En la misma línea de pensamiento, y con el mismo fin de asegurar el fiel cumplimiento de las sentencias de la Corte, en el plano del derecho interno de los Estados Partes, se debe agregar, al final del *artículo 68* de la Convención, un tercer párrafo, en los siguientes términos:

- "En caso de que dicho procedimiento interno todavía no exista, los Estados Partes se comprometen a establecerlo, en conformidad con las obligaciones generales estipuladas en los artículos 1(1) y 2 de esta Convención".

32 Cf. A.A. Cançado Trindade, "Las Cláusulas Pétreas de la Protección Internacional del Ser Humano: El Acceso Directo de los Individuos a la Justicia a Nivel Internacional y la Intangibilidad de la Jurisdicción Obligatoria de los Tribunales Internacionales de Derechos Humanos", in El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el Umbral del Siglo XXI - Memoria del Seminario (Noviembre de 1999), tomo I, San José de Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2001, pp. 3-68.

33 El artículo 30 del Estatuto de la Corte Interamericana debe, *a fortiori*, ser enmendado, de modo a compatibilizarlo con la nueva redacción, aquí propuesta, del artículo 65 de la Convención Americana.

62. El artículo 75, al disponer sobre reservas a disposiciones de la Convención Americana, remite al sistema de reservas consagrado en la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados (de 1969). A mi modo de ver, los desarrollos en los últimos años, tanto en la doctrina como en la práctica de los órganos internacionales de supervisión de los derechos humanos, - tal como lo señalo en un extenso estudio reciente³⁴, - han demostrado la inadecuación del sistema de reservas consagrado en las dos Convenciones de Viena sobre Derecho de los Tratados (de 1969 y de 1986) en relación con la aplicación de los tratados de derechos humanos.

63. Siendo así, con base en la amplia experiencia acumulada a lo largo de los años en la aplicación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en aras de la seguridad jurídica y del necesario establecimiento de un *ordre public* internacional en materia de derechos humanos, propongo que el artículo 75 de la Convención Americana pase a tener la siguiente redacción, *tout court*:

- "Esta Convención no admite reservas".

64. El artículo 77 debe, a mi juicio, ser enmendado, en el sentido de que no sólo cualquier Estado Parte y la CIDH, sino también la Corte, puedan presentar Proyectos de Protocolos Adicionales a la Convención Americana, - como naturalmente le corresponde al órgano de supervisión de mayor jerarquía de dicha Convención, - con miras a la ampliación del elenco de los derechos convencionalmente protegidos y al fortalecimiento del mecanismo de protección establecido por la Convención. En fin, también el Estatuto de la Corte Interamericana (de 1979) requiere una serie de enmiendas³⁵.

VI. El Paso Siguiente: Del *Locus Standi* al *Jus Standi* de los Individuos Demandantes ante la Corte.

65. Además de los cambios anteriormente propuestos, quizás en un futuro más distante (que espero no sea demasiado distante), se deba dar otro paso adelante, en el sentido de la evolución del *locus standi in iudicio* al *jus standi* de los individuos ante la Corte, - tal como he sostenido en mis Votos en las Sentencias de la Corte, sobre Excepciones Preliminares, en los casos *Castillo Páez* (30.01.1996), *Loayza Tamayo* (31.01.1996), y *Castillo Petruzzi* (04.09.1998), así como en mi Voto en la Opinión Consultiva (n. 16) de la Corte sobre *El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal*

34 A.A. Caçado Trindade, "The International Law of Human Rights at the Dawn of the XXIst Century", in *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, vol. III (1999), Castellón/España, Aranzadi Ed., 2000, pp. 145-221.

35 Tales como las señaladas en las notas (28) y (30), *supra*. - Además, Los artículos 24(3) y 28 del Estatuto requieren alteraciones: en el artículo 24(3), las palabras "se comunicarán en sesiones públicas y" deben ser eliminadas; y en el artículo 28, las palabras "y será tenida como parte" deben igualmente ser suprimidas.

(01.10.1999). Si se acepta esta propuesta, - como creo se debe aceptarla, - el *artículo 61(1)* de la Convención pasaría a tener la siguiente redacción:

- "Los Estados Partes, la Comisión y las presuntas víctimas tienen derecho a someter un caso a la decisión de la Corte".

66. Una consideración cuidadosa de todas las propuestas anteriormente presentadas en el presente *Informe*, debe, en mi entender, realizarse mediante amplias consultas a todos los actores - ya señalados - en el sistema interamericano de protección, y a expertos independientes. Estas consultas deben realizarse en un ambiente de calma y reflexión, por el tiempo que sea considerado necesario. El seguimiento del referido estudio, una vez concluida la próxima Asamblea General de la OEA (San José de Costa Rica, junio de 2001), podría ser confiado a un Grupo de Expertos de alto nivel jurídico, designado por los Estados Partes en la Convención Americana que hayan reconocido la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana; una vez constituido, este Grupo conduciría las consultas y procesaría sus resultados, presentándolos en seguida, juntamente con sus observaciones, a esta CAJP del Consejo Permanente de la OEA, para su posterior consideración y deliberación.

VII. Observaciones Finales.

67. Son éstas, en síntesis, las propuestas que me permito presentar, como Presidente de la Corte Interamericana y su relator, a esta CAJP, - para alimentar el constructivo Diálogo abierto el año pasado en esta instancia jurídico-política de la OEA, - acerca del estado actual, y de las perspectivas del fortalecimiento del sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Dichas propuestas no pretenden ser exhaustivas; son, más bien, las propuestas que, a mi juicio, deben primero ser sometidas a la consideración de las Delegaciones de los Estados Partes en la Convención, aquí presentes. No podría concluir este *Informe* sin agregar algunas ponderaciones finales, retomando brevemente cuatro de los puntos centrales que fueron objeto de nuestro fructífero intercambio de ideas del día 09 de marzo pasado, a saber: a) la satisfacción de los prerequisites básicos para la evolución del sistema interamericano de protección; b) el rol de la CIDH en el procedimiento contencioso ante la Corte; c) las implicaciones financieras de los recientes cambios efectuados en el nuevo Reglamento de la Corte (de 2000); d) la jurisdiccionalización del mecanismo de protección bajo la Convención Americana y el acceso directo del ser humano a la instancia judicial internacional en el marco del sistema interamericano de protección, así como el ejercicio de la garantía colectiva por los Estados Partes en la Convención.

1. Satisfacción de los Prerequisites Básicos para la Evolución del Sistema Interamericano de Protección.

68. Primeramente, me permito referirme a mi presentación ante esta misma CAJP, el día 09 de marzo último, en la cual renové a los Representantes de los Estados miembros de la OEA mi llamado, formulado en ocasiones anteriores ante distintos órganos de la OEA, a que satisfagan

- si todavía no lo han hecho - los prerequisites esenciales de todo progreso real en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Dichos prerequisites básicos son, - me permito reiterarlos, - los tres siguientes: a) la ratificación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos por todos los Estados miembros de la OEA, o adhesión a la misma; b) la aceptación, integral y sin restricciones, por todos los Estados miembros de la OEA, de la jurisdicción obligatoria - automática - de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; c) la incorporación de la normativa sustantiva (atinente a los derechos protegidos) de la Convención Americana al derecho interno de los Estados Partes.

69. En mi supracitada exposición reciente en la sede de la OEA, expresé mi convicción de que "el real compromiso de un país con los derechos humanos internacionalmente reconocidos se mide por su iniciativa y determinación de tornarse Parte en los tratados de derechos humanos, asumiendo así las obligaciones convencionales de protección en éstos consagradas. En el presente dominio de protección, los mismos criterios, principios y normas deben valer para todos los Estados, jurídicamente iguales, así como operar en beneficio de todos los seres humanos, independientemente de su nacionalidad o cualesquiera otras circunstancias". Y agregué:

- "Los Estados que se han autoexcluido del régimen jurídico de la Convención Americana sobre Derechos Humanos tienen una deuda histórica con el sistema interamericano de protección, que hay que rescatar. Mientras todos los Estados miembros de la OEA no ratifiquen la Convención Americana, no acepten integralmente la competencia contenciosa de la Corte Interamericana, y no incorporen las normas sustantivas de la Convención Americana en su derecho interno, muy poco se avanzará en el fortalecimiento real del sistema interamericano de protección. Es poco lo que pueden hacer los órganos internacionales de protección, si las normas convencionales de salvaguardia de los derechos humanos no alcanzan las bases de las sociedades nacionales. Es por ésto que me permito hoy reformular mi llamado, respetuoso pero franco, que espero repercuta debidamente en la conciencia jurídica de la totalidad de los Estados miembros de la OEA"³⁶.

70. Tengo conocimiento de que, entre los Estados que todavía no son Partes en la Convención Americana, hay los que están presentemente considerando con seriedad la posibilidad de ratificar la Convención, o adherir a élla³⁷. Estos esfuerzos ameritan ser estimulados, para que dichos Estados se tornen también Partes en la Convención Americana, haciendo con que el espíritu de solidaridad hemisférica asuma primacía sobre las consideraciones de la *raison*

36 OEA/CAJP, *Informe del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Juez Antônio A. Cançado Trindade, ante la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, documento OEA/Ser.G/CP/CAJP-1770/01, del 16 de marzo de 2001, p. 3. - Y cf., anteriormente, A.A. Cançado Trindade, "Reflexiones sobre el Futuro del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos", in *El Futuro del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos* (eds. J.E. Méndez y F. Cox), San José de Costa Rica, IIDH, 1998, pp. 573-603.

37 Como es el caso, según fuentes oficiales, de Canadá, el cual, en 1999, reinició, con este propósito, las consultas del Gobierno central con las Provincias.

d'État, y dando así su parcela de contribución de modo a tornar los derechos humanos el lenguaje común de todos los pueblos de nuestra región del mundo. Sólo de ese modo lograremos construir un *ordre public* interamericano basado en la fiel observancia de los derechos humanos.

71. Tal como lo señalé en el diálogo del 09 de marzo pasado en esta CAJP, la anteriormente mencionada incorporación de la normativa sustantiva de la Convención Americana al derecho interno de los Estados Partes en nada es afectada por el principio de la subsidiariedad de los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos. A mi modo de ver, ambos coexisten en armonía, por cuanto aquella incorporación efectúa en el plano sustantivo (o sea, de los derechos protegidos), mientras que el principio de la subsidiariedad se aplica específicamente a los mecanismos y procedimientos de protección internacional, o sea, en el plano procesal.

72. En fin, me permito aquí reiterar lo que señalé - en respuesta a una de las cuestiones planteadas en la ocasión - a las Delegaciones presentes a nuestro diálogo del 09 de marzo último: en mi entender, la búsqueda de la universalidad de la aceptación integral de los tratados de derechos humanos (ya lograda en el continente europeo), no se limita a una simple estrategia o táctica negociatoria en el marco del sistema interamericano de protección, por cuanto se ha tornado un clamor verdaderamente universal, expresado, v.g., hace ocho años, en la II Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, junio de 1993), y plasmado en su principal documento final, la Declaración y Programa de Acción de Viena³⁸. Dicha universalidad de aceptación representa, en el dominio del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la esencia de la lucha por la preeminencia del Derecho para la realización de la Justicia.

2. Rol de la CIDH en el Procedimiento Contencioso ante la Corte.

73. Una cuestión que se ha tornado recurrente en el actual debate sobre los rumbos del sistema interamericano de derechos humanos, y particularmente ahora con la adopción por la Corte Interamericana de su nuevo Reglamento (de 2000), es la del rol de la CIDH en el procedimiento contencioso, relativo a casos individuales, ante la Corte. En realidad, este fue el tema central de los debates de la tercera y cuarta Reuniones de Expertos convocadas por la Corte, y realizadas en la sede del Tribunal en San José de Costa Rica, los días 05-06 y 08-09 de febrero de 2000. Estas Reuniones de Expertos independientes, que tuve el honor de presidir, contaron con la participación no sólo de Jueces de la Corte y miembros de la CIDH, sino también de distinguidos juristas de los continentes americano y europeo.

74. En la tercera Reunión de Expertos, uno de los sobrevivientes de la Conferencia de San José de Costa Rica, - la cual adoptó la Convención Americana sobre Derechos Humanos de

38 Para un relato, de alguien que participó en los trabajos del Comité de Redacción de la Conferencia Mundial de Viena, cf. A.A. Cançado Trindade, *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*, vol. I, Porto Alegre, S.A. Fabris Ed., 1997, pp. 119-268.

1969, - recordó que durante los debates de la histórica Conferencia³⁹ hubo manifestaciones favorables al acceso directo de los individuos peticionarios a la Corte Interamericana, sin que se formulara una propuesta concreta al respecto. Los expertos reunidos en la Corte Interamericana los días 05-06 de febrero de 2000 expresaron tres puntos de vista al respecto, a saber: a) las presuntas víctimas como parte "material" o "sustantiva", y la CIDH como parte "procesal o formal"; b) la CIDH como "parte principal" y las presuntas víctimas como "parte coadyuvante"; y c) los individuos peticionarios como "parte demandante", y la CIDH como guardiana de la Convención Americana (como una especial de Ministerio Público).

75. Los debates al respecto se profundizaron en la cuarta Reunión de Expertos, los días 08-09 de febrero de 2000. En esta ocasión los expertos presentaron los siguientes puntos de vista acerca de la misma cuestión: a) los individuos peticionarios como "parte sustantiva", que puede inclusive decidir si, una vez considerado el caso por la CIDH, desea o no que sea el mismo enviado a la Corte; b) los individuos peticionarios como "parte coadyuvante" y la CIDH como "parte procesal principal" (con el inconveniente de haber ésta asumido inicialmente la defensa de las presuntas víctimas, y con la cuestión a ser resuelta de la facultad de los individuos de presentar pruebas); y c) la coexistencia de "tres partes", a saber, el individuo demandante, el Estado demandado, y la CIDH como parte procesal de buena fe, independiente e imparcial.

76. Al final de estos debates, se formaron, entre los expertos independientes participantes, dos corrientes de opinión, alrededor de dos tesis contrapuestas, a saber:

a) *la tesis de derecho procesal*, según la cual mientras exista la disposición de la Convención Americana que señala que sólo los Estados Partes y la CIDH pueden someter un caso a la Corte (artículo 61(1)), no se puede cambiar el rol de la CIDH, sin perjuicio de una participación procesal de la presunta víctima como "parte coadyuvante";

b) *la tesis de derecho sustantivo*, que yo personalmente sostengo con toda convicción y firmeza, según la cual hay que partir de la titularidad de los derechos protegidos por la Convención, la cual es clara en que los titulares de dichos derechos son los individuos, verdadera parte sustantiva demandante, siendo la CIDH guardiana de la Convención Americana, que auxilia la Corte en el contencioso bajo la Convención como defensora del interés público.

77. La implicación inmediata de la tesis de derecho sustantivo, es que, siendo los individuos los titulares de los derechos protegidos por la Convención, como indiscutiblemente lo son, les corresponde la *capacidad* de vindicar dichos derechos ante los órganos de supervisión de la Convención. Al adoptar su nuevo Reglamento (de 2000), la Corte tuvo presentes estas reflexiones. Es por ello que, en el artículo 2 del Reglamento, que contiene las definiciones de los tér-

39 Cuyo tomo único de Actas me parece insatisfactorio, particularmente si comparado con los ocho tomos originales, bien detallados, de los *travaux préparatoires* de la Convención Europea de Derechos Humanos (el Tratado de Roma de 1950).

minos empleados, determina (en el párrafo 23) que "la expresión 'partes en el caso' significa la víctima o la presunta víctima, el Estado y, sólo procesalmente, la Comisión"⁴⁰.

78. Además, no hay que pasar desapercibido que el artículo 23 del nuevo Reglamento de la Corte, sobre la "Participación de las Presuntas Víctimas" en todas las etapas del procedimiento ante la Corte (cf. *supra*), al puro inicio de su párrafo 1, dispone sobre dicha participación "después de admitida la demanda(...)". Ésto revela que, al mismo tiempo en que la Corte reconoció, de una vez por todas, la personalidad jurídica y plena capacidad procesal internacionales del ser humano como sujeto del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, actuó también con prudencia, al preservar, en la presente etapa de evolución histórica del sistema interamericano de protección, las actuales facultades de la CIDH, y al contribuir simultáneamente a clarificar los distintos roles de los individuos demandantes y de la CIDH, poniendo fin a la actual ambigüedad del rol de ésta última en el procedimiento ante la Corte⁴¹.

3. Implicaciones Financieras de los Recientes Cambios en el Nuevo Reglamento de la Corte (de 2000).

79. La Corte Interamericana, en este inicio del siglo XXI, ha alcanzado su maduración institucional. Para los nostálgicos del pasado, me permito señalar tan sólo un dato: el *Informe Anual* de la Corte, referente al año 1991, tiene 127 páginas; trascurrida una década, el *Informe Anual* de la Corte, relativo al año 2000, tiene 818 páginas; y, aún más relevante que el volumen de labor, es la calidad del trabajo que el Tribunal hoy día desarrolla. Lo hace en condiciones adversas, con un mínimo de recursos humanos y materiales, y gracias a la dedicación de todos sus Magistrados, y al apoyo permanente de su Secretaría (particularmente su Secretario, Secretario Adjunto, y los abogados y asistentes integrantes de su área legal).

80. Nunca una generación de Jueces ha sido tan exigida como la actual, como lo demuestran cabalmente los *Informes Anuales* de la Corte en los últimos años. Sin embargo, para atender a las crecientes necesidades de protección, la Corte necesita considerables recursos adicionales, - humanos y materiales. En el último bienio, la Corte ha señalado, en los dos últimos proyectos de presupuesto transmitidos (en 2000-2001) a la Comisión de Asuntos Administrativos y Presupuestarios de la OEA (para los años fiscales 2001-2002), la necesidad apremiante de dichos

40 Y para la definición de "víctima" y "presunta víctima", cf. los párrafos 31 y 30, respectivamente, del mismo artículo 2 del Reglamento.

41 Cabe, al respecto, recordar el antecedente histórico del Protocolo n. 9 a la Convención Europea de Derechos Humanos. Dicho Protocolo, como lo señala su *Explanatory Report* (Consejo de Europa, Documento ISBN 92-871-2007-2, pp. 1-13), fue motivado por la necesidad de evitar disparidades en el tratamiento entre individuos y Estados, y de permitir a los individuos de llevar sus casos directamente ante la Corte, una vez decididos previamente por la antigua Comisión. Fue motivado igualmente por el reconocimiento de que había que garantizar el acceso de los individuos a la Corte Europea, así como la igualdad entre las partes (*equality of arms/égalité des armes*). Pero también hay que señalar que la adopción de aquel Protocolo a la Convención Europea fue una etapa y un *proceso* amplio y continuado de perfeccionamiento del referido mecanismo de protección, y no el punto culminante de dicho proceso.

recursos adicionales, - en realidad, de un presupuesto por lo menos cinco veces mayor que el actual. Y a partir de la entrada en vigor, el próximo 01 de junio, de su nuevo Reglamento (de 2000), dichos recursos serán imprescindibles para el propio funcionamiento o *mise-en-oeuvre* del mecanismo de protección de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

81. En lo que concierne a la Corte, en particular, la inminente entrada en vigor de su nuevo Reglamento anuncia un fuerte incremento en los costos del trámite de los casos, al haber otorgado a las presuntas víctimas o sus familiares, y a sus representantes legales, el *locus standi in judicio*, como verdadera parte demandante, a la par de la participación de la CIDH y del Estado demandado. La Corte deberá, de ese modo, escuchar y tramitar los alegatos de los tres (peticionarios, CIDH y Estado), lo que implicará mayores costos. Además, con el inevitable aumento de casos sometidos a la Corte bajo el nuevo Reglamento, el actual sistema de tres o cuatro períodos ordinarios de sesiones por año se tornará manifiestamente insuficiente e inadecuado para el fiel desempeño de las funciones otorgadas al Tribunal por la Convención.

82. El incremento en el volumen y la complejidad del trabajo, a raíz de las modificaciones introducidas en el nuevo Reglamento de la Corte, de conformidad con lo recomendado en la resolución AG/RES.1701(XXX-0/00) de la Asamblea General de la OEA, requiere el aumento del personal del área legal de la Corte - que hoy día opera con un mínimo esencial, - con los consecuentes ajustes en los niveles salariales de sus integrantes. Ésto, sin tener en cuenta que los Magistrados de la Corte Interamericana - distintamente de los de otros tribunales internacionales existentes, - siguen trabajando sin recibir salario alguno, lo que significa que su labor sigue siendo más bien un apostolado.

83. En razón de todo ésto, surge en buena hora la oportuna propuesta de Costa Rica de incrementar, en forma escalonada, el presupuesto de la Corte y la CIDH en al menos 1% al año, de los actuales 5,7% del Fondo Regular de la OEA hasta que alcance el 10% de dicho Fondo para el año 2006. Dicha propuesta cuenta con el firme apoyo de la Corte, y, a mi juicio, amerita el respaldo de todos los Estados miembros de la OEA⁴². Los derechos humanos han asumido una posición central en la agenda internacional de este inicio del siglo XXI (en los planos tanto regional como global), y, si deseamos ser coherentes con el discurso oficial, debemos dar expresión concreta a los propósitos profesados. Además, en lo que concierne al sistema interamericano de derechos humanos, con los cambios recientemente efectuados en los Reglamentos tanto de la Corte como de la CIDH (de 2000), de conformidad con lo recomendado por la propia Asamblea General de la OEA, si los recursos adicionales anteriormente señalados, destinados a la Corte y a la CIDH, no son gradualmente incrementados, el sistema regional de protección corre el riesgo real de entrar en colapso a corto plazo.

42 Cf. OEA, documento OEA/Ser.G-CP/doc.3407/01, del 23.01.2001, p. 3.

4. Jurisdiccionalización del Mecanismo Convencional de Protección, Acceso Directo del Ser Humano a la Justicia a Nivel Internacional, y Garantía Colectiva.

84. En fin, tal como lo hice al final del diálogo acerca de mi intervención del 09 de marzo pasado ante esta misma CAJP, me permito concluir mi intervención del día de hoy enfatizando la importancia de la *jurisdiccionalización* de los procedimientos bajo la Convención Americana, por constituir la vía judicial la forma más perfeccionada de protección de los derechos de la persona humana. Del mismo modo, hay que atender a la apremiante necesidad de asegurar el acceso por los individuos a la justicia, también en el plano internacional, - para lo cual ha contribuido decisivamente la adopción, por la Corte Interamericana, de su nuevo Reglamento de 2000, como anteriormente señalado.

85. El *locus standi* de los individuos peticionarios en todas las etapas del procedimiento ante la Corte encuéntrase, pues, hoy asegurado por el nuevo Reglamento de la Corte, que debe entrar en vigor el próximo día 01 de junio de 2001. Este avance procesal amerita, más que una base reglamentaria, una base convencional, de modo a asegurar el real compromiso de todos los Estados Partes en la Convención Americana con el reconocimiento inequívoco de la personalidad jurídica y plena capacidad procesal de los individuos como sujetos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

86. El día en que logremos evolucionar del *locus standi* al *jus standi* de los individuos ante la Corte, tendremos alcanzado el punto culminante de una larga evolución del Derecho hacia la emancipación del ser humano, como titular de derechos inalienables que le son inherentes como tal, y que emanan directamente del Derecho Internacional. El desarrollo, a partir de la plena participación de los individuos demandantes en todo el procedimiento (*locus standi*) ante la Corte, hacia el derecho de acceso directo de los individuos al Tribunal (*jus standi*), es, a mi juicio, una consecuencia lógica de la evolución, en perspectiva histórica, del propio mecanismo de protección bajo la Convención Americana. El día en que alcancemos este grado de evolución, estará realizado el ideal de la plena igualdad jurídica, ante la Corte Interamericana, entre el individuo como verdadera parte demandante, y el Estado como parte demandada. Todo verdadero jusinternacionalista en nuestro hemisferio tiene el deber ineludible de dar su contribución a esta evolución.

87. El fortalecimiento del mecanismo de protección bajo la Convención Americana requiere, en mi criterio, el reconocimiento, por todos los Estados Partes en la Convención Americana, de la jurisdicción obligatoria de la Corte, la cual sería necesariamente *automática*, no admitiendo tipo alguno de restricciones. Cabe perseverar en la búsqueda de la realización del viejo ideal de la justicia internacional, que gana espacio cada vez mayor en nuestros días en diferentes latitudes del globo. Cabe situar nuestro sistema regional de protección como un todo por encima de los intereses de uno u otro Estado, o de uno o de otro órgano de supervisión de la Convención Americana, o de los demás actores del sistema. Los intereses sectarios deben necesariamente ceder ante las consideraciones de principio, las necesidades de protección de las presun-

tas víctimas de violaciones de derechos humanos, y el imperativo del perfeccionamiento y fortalecimiento del mecanismo de salvaguardia de los derechos consagrados en la Convención Americana.

88. Me permito renovar, en esta ocasión ante la CAJP, la confianza que deposita la Corte Interamericana en los Estados Partes como *garantes* de la Convención Americana. Los Estados Partes asumen, cada uno individualmente, el deber de cumplir las decisiones de la Corte, como lo establece el artículo 68 de la Convención, en aplicación del principio *pacta sunt servanda*, y por tratarse, además, de una obligación de su propio derecho interno. Los Estados Partes igualmente asumen, en conjunto, la obligación de velar por la integridad de la Convención Americana, como *garantes* de la misma. La supervisión de la fiel ejecución de las sentencias de la Corte es una tarea que recae sobre el conjunto de los Estados Partes en la Convención.

89. El ejercicio, por dichos Estados, de la *garantía colectiva*, - subyacente a la Convención Americana y a todos los tratados de derechos humanos, - es imprescindible para la fiel ejecución o cumplimiento de las sentencias y decisiones de la Corte, así como para la observancia de las recomendaciones de la CIDH. Al abordar la cuestión del ejercicio de la garantía colectiva por los Estados Partes en la Convención, hay que tener presentes los dos pilares básicos del mecanismo de protección de la Convención Americana⁴³, a saber, el derecho de petición individual internacional y la intangibilidad de la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana: éstos elementos fundamentales constituyen, como siempre he sostenido, verdaderas *cláusulas pétreas* de la protección internacional de los derechos humanos⁴⁴.

90. Al considerar el ejercicio de la garantía colectiva por los Estados Partes en la Convención, hay que también tener presente la dimensión temporal, - a abarcar medidas de *seguimiento* así como de prevención, - de la operación del mecanismo de protección de la Convención Americana. Las medidas de seguimiento a las decisiones de ambos órganos de supervisión de la Convención Americana son de crucial importancia, del mismo modo que las medidas de *prevención*, de que da elocuente testimonio el uso creciente y eficaz de las medidas provisionales de protección de la Corte Interamericana. La búsqueda de la plena salvaguardia y prevalencia de los derechos inherentes al ser humano, en todas y cualesquiera circunstancias, corresponde al nuevo *ethos* de la actualidad, en una clara manifestación, en nuestra parte del mundo, de la *conciencia jurídica universal*, en este inicio del siglo XXI.

43 Al igual que de otros tratados de derechos humanos, que también admiten el sistema de peticiones.

44 Cf. A.A. Cañado Trindade, "Las Cláusulas Pétreas de la Protección Internacional del Ser Humano: El Acceso Directo de los Individuos a la Justicia a Nivel Internacional y la Intangibilidad de la Jurisdicción Obligatoria de los Tribunales Internacionales de Derechos Humanos", in *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el Umbral del Siglo XXI - Memoria del Seminario* (Noviembre de 1999), tomo I, San José de Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2001, pp. 3-68; y cf. también las demás referencias *cit. in nota* (23), *supra*.

91. El despertar de esta conciencia, - fuente material de todo el Derecho, - conlleva al reconocimiento inequívoco de que ningún Estado puede considerarse por encima del Derecho, cuyas normas tienen por destinatarios últimos los seres humanos. El propio Estado, - no hay jamás que olvidarse, - fue originalmente concebido para la realización del bien común. El Estado existe para el ser humano, y no *viceversa*. Siendo así, *la llamada razón de Estado tiene límites*, en el respeto a los derechos inherentes a todos los seres humanos, en la satisfacción de las necesidades y aspiraciones de la población, y en el tratamiento ecuánime de las cuestiones que afectan a toda la humanidad.

92. Al reconocer este primado de la razón de humanidad sobre la *raison d'État*, los Estados se tornan Partes en los tratados de derechos humanos, y ejercen la garantía colectiva de dichos tratados al velar por su integridad. Se reconoce hoy, sin margen a dudas, la necesidad de restituir a la persona humana la posición central que le corresponde, como *sujeto del derecho tanto interno como internacional*. Ya no se sostienen el monopolio estatal de la titularidad de derechos ni los excesos de un positivismo jurídico arcaico y degenerado. La titularidad jurídica internacional del ser humano es hoy una realidad, faltando tan sólo consolidar su plena capacidad jurídica procesal en el plano internacional. Tenemos todos el deber inescapable de dar nuestra contribución en este sentido, aún más que el reconocimiento de la centralidad de los derechos humanos corresponde, en definitiva, al nuevo *ethos* de nuestros tiempos.

Washington D.C.,
05 de abril de 2001

PERMANENT COUNCIL OF THE
ORGANIZATION OF AMERICAN STATES
COMMITTEE ON JURIDICAL AND POLITICAL AFFAIRS

OEA/Ser.G
CP/CAJP-1781/01
5 April 2001
Original: Spanish

REPORT AND PROPOSALS OF THE PRESIDENT OF THE
INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS,
JUDGE ANTONIO A. CANÇADO TRINDADE, TO THE COMMITTEE
ON JURIDICAL AND POLITICAL AFFAIRS OF THE PERMANENT COUNCIL OF
THE ORGANIZATION OF AMERICAN STATES WITHIN THE FRAMEWORK
OF THE DIALOGUE ON THE INTER-AMERICAN SYSTEM OF PROTECTION
OF HUMAN RIGHTS:

BASIS FOR A DRAFT PROTOCOL TO THE AMERICAN CONVENTION ON
HUMAN RIGHTS TO STRENGTHEN ITS PROTECTION MECHANISM

(Washington, April 5, 2001)

Madame Chair of the Committee on Juridical and
Political Affairs of the OAS, Ambassador Margarita Escobar,
Ambassadors and representatives of the member states of the OAS,

1. Just under a month ago, on March 9, I had the honor of appearing before this Committee on Juridical and Political Affairs (CAJP) of the Permanent Council of the Organization of American States (OAS), chaired by Ambassador Margarita Escobar, Permanent Representative of El Salvador to the OAS, in order to present the 2000 *Annual Report*, in my capacity as President of the Inter-American Court of Human Rights. At the end of my presentation I had occasion to hold a fruitful dialogue with the 12 Delegations attending, of which I have a very pleasant recollection. Today I am privileged again to appear, in that same capacity, before this same Committee, in the company of the Secretary of the Court, Manuel E. Ventura Robles, this time to take part in the Dialogue—opened last year before the CAJP—on the System of Protection of Human Rights, to which the Inter-American Court attributes the utmost importance.

I. Background and Preliminary Observations

2. At the XLIII Regular Session of the Inter-American Court of Human Rights, held at its seat in San José, Costa Rica, from January 18 to 29, 1999, the Court conducted deliberations "to review possible ways to strengthen the inter-American system for the protection of human rights." With that in mind, it appointed Judge Antônio A. Cançado Trindade as its rapporteur, and created a Follow-up Committee on the consultations that it would begin to hold, composed of the rapporteur Judge and three other Judges¹. The Court, furthermore, decided to hold a large seminar in November 1999, as well as four meetings of high-level experts. In carrying out the task entrusted to me, since then, as rapporteur Judge, I have undertaken a series of activities and studies, organized the Seminar on *The Inter-American System for the Protection of Human Rights on the Threshold of the Twenty-first Century* held in November 1999 (the first volume of proceedings of which was presented to this CAJP and distributed among the delegations attending at the end of my presentation of March 9 last), and chaired four meetings of experts, at the highest level, convened by the Court (cf. *infra*).

3. On February 10 and 11, 2000, I presented a report at the Meeting of the Ad Hoc Working Group made up of Representatives of the Ministers of Foreign Affairs of the Hemisphere, on the institutional development and the activities and jurisprudence of the Inter-American Court. Subsequently, on March 16, 2000, I presented a *Report* - my first *Report* - to this CAJP within the framework of the Dialogue on the Inter-American System for the Protection of Human Rights, in which I evaluated the results of the Seminar of November 1999 (on issues such as access to justice at the international level, ordering and assessment of evidence, friendly settlement, reparations, enforcement of the Court's judgments, and the role of NGOs in the inter-American system of protection), and of the four meetings of experts held at the seat of the Court from September 1999 to February 2000.²

4. It is not my intention to reiterate the considerations I developed on previous occasions before this CAJP but, rather, to address in greater depth a number of points that I regard as being of particular importance at the present phase of the ongoing Dialogue on the current state and directions of the inter-American system for the protection of human rights. In presenting today my new *Report* on what I have termed "*Basis for a Draft Protocol to the American Convention on Human Rights to Strengthen its Protection Mechanism*," I take the liberty to make some brief preliminary clarifications.

1 Inter-American Court of Human Rights, *Minutes of Session No. 15*, of January 27, 1999.

2 Cf. OAS, *Report of the President of the Inter-American Court of Human Rights, Judge Antônio A. Cançado Trindade, to the Committee on Juridical and Political Affairs of the Permanent Council of the Organization of American States within the Framework of the Dialogue on the Inter-American System of Protection of Human Rights* (March 16, 2000), OEA/Ser.G/CP/CAJP-1627/00, March 17, 2000, pp.21-32 (also available in Portuguese, Spanish, and French).

5. The proposals I present below are the result of long and intense personal reflection on measures to strengthen the protection mechanism contained in the American Convention on Human Rights. To my mind they should be part of a *process* of collective reflection, to be carried out on a permanent basis with the participation of all players in the inter-American system of protection: states, international supervisory organs of the Convention (Inter-American Court of Human Rights and Inter-American Commission on Human Rights), the Inter-American Institute of Human Rights (IIHR), NGOs, and those targeted by the system in general. It is of the highest importance to hold the *broadest possible consultations* with all of these players (including through circulation of questionnaires), in order to reach consensus by means of constructive dialogue over the next few years, which are crucial to the success of the future presentation, at the moment deemed appropriate, of the above-mentioned Draft Protocol of broad reforms to the American Convention, with a view, concretely, to strengthening its protection mechanism.

6. I am aware that such consultations take time, in order to form the necessary consensus, and that the proposals I present below will not be taken up at the forthcoming OAS General Assembly, given that, in addition to lack of time, some OAS member states have already put forward constructive and detailed proposals covering very specific aspects of the reforms required, for consideration by the General Assembly to be held in San José, Costa Rica, this coming June. In my opinion, more important than the immediate results regarding the amendment of the protection mechanism contained in the Convention, is to *develop a conscience* among all players in the inter-American system of protection regarding the need for change without preconceived ideas.

7. As I mentioned following our exchange of ideas last March 9, here in the Simón Bolívar Room at the OAS headquarters in Washington, D.C., I am firmly convinced that *conscience* is the material source of all law and, together with its formal sources, is responsible for its progress and its evolution. If we do not *develop this conscience* we will make little headway in improving our system of protection. Other prerequisites for consolidation of our regional system of protection are, as I have long insisted, ratification of—or adherence to—the American Convention on Human Rights by the OAS member states, full acceptance of the binding jurisdiction of the Inter-American Court by all states parties to the Convention, and adoption under the domestic law of the states parties of the substantive standards contained in that Convention.³

8. The purpose of all the proposals that I allow myself to present to the delegations attending this meeting of the CAJP is to improve and strengthen the human rights protection mechanism, bearing in mind the increasing demands and needs for protection of the individual in our part of the world. I had occasion to present them, one by one, at the joint meeting between the

3 Cf. Section VII.1, *infra*.

Inter-American Court and Commission, held recently here in Washington, on March 8, 2001.⁴ Today I have the privilege to submit them, individually, for consideration by the ambassadors and representatives of the OAS members states, and respectfully to invite them to reflect on the following points: a) the progressive evolution of the Rules of Procedure of the Court; b) significance of the changes introduced by the new (2000) Rules of Procedure of the Court for the workings of the protection mechanism contained in the American Convention; c) strengthening of the international procedural capacity of individuals under the American Convention; d) the amendments here proposed to procedures under the American Convention, and the corresponding amendments to the Statute of the Court; and e) evolution from *locus standi* to *jus standi* of individual complainants before the Court.

9. Having concluded the presentation of these points, and returning to four key aspects that were the subject of our fruitful exchange of ideas on March 9 last, I will present brief reflections of mine on four other points, namely: a) satisfaction of the basic prerequisites for the evolution of the inter-American system of protection; b) the role of the Inter-American Commission on Human Rights (IACHR) in contentious proceedings before the Inter-American Court; c) financial implications of the recent amendments introduced in the new (2000) Rules of Procedure of the Court; d) enhancement of the judicial nature of the protection mechanism under the American Convention and direct access of the individual to international judicial proceedings in the framework of the inter-American system of protection, as well as application of the collective guarantee by States Parties to the Convention.

II. The Progressive Evolution of the Rules of Procedure of the Court

1. The First Two Rules of Procedures of the Court (1980 and 1991).

10. To begin with, I feel it would be entirely timely and necessary, as I observed in my *Report* of last year to this CAJP,⁵ briefly to recount the evolution of the Court's Rules of Procedure over the 21 years of its existence, in order better to appreciate the changes recently introduced in them by the Court, as it is currently composed. The Inter-American Court adopted its *first Rules of Procedure* in July 1980, based on the Rules then in force for the European Court of Human Rights, which, in turn were modeled on the Rules of the International Court of Justice (CJI). However, the European Court very soon realized that it would have to amend its

4 I also presented them on other recent occasions, for instance, at the last annual meeting of the Board of Directors of the IIHR, on March 16, 2001, as well as at the Seminar for NGOs engaged in the area of human rights throughout the Americas, organized by the IIHR in San José, Costa Rica, in September 2000.

5 OAS, *Report of the President of the Inter-American Court of Human Rights, Judge Antônio A. Cançado Trindade, to the Committee on Juridical and Political Affairs of the Permanent Council of the Organization of American States within the Framework of the Dialogue on the Inter-American System of Protection of Human Rights* (March 16, 2000), OEA/Ser.G/CP/CAJP-1627/00, March 17, 2000, pp.17-21 (also available in Portuguese, Spanish, and French).

Rules in order to adjust them to the distinct nature of contentious human rights cases⁶. As for the Inter-American Court, its first *interna corporis* was in force from more than a decade ended July 31, 1991.

11. Due to the influence of the Rules of the CJI, proceedings, particularly in contentious cases were delayed⁷. Once a case was filed with the Inter-American Court, the President would summon a meeting of the representatives of the Inter-American Commission on Human Rights (IACHR) and the respondent state to hear their respective opinions on the sequence and time limits for filing the complainant's and respondent's briefs, the answer, and the reply thereto. Preliminary objections had to be presented before the expiration of the deadline for completing the first act of the written proceeding, namely the filing of the respondent's briefs. The first three contentious cases and the first 12 advisory opinions were processed within this legal framework.

12. In light of the need to expedite proceedings, the Court approved the *second Rules of Procedure* in 1991, which entered into force on August 1 of that year. Unlike the mechanism established in the previous Rules of Procedure, the new Rules provided that the President would initially carry out a preliminary review of the application filed and, if he determined that the basic requirements for proceeding with the case had not been met, he would request that the complainant correct any deficiencies within no more than 20 days. In accordance with these Rules of Procedure, the respondent state had the right to answer in writing to the complaint within three months of notification thereof. The time limit for filing preliminary objections was set at 30 days following notification of the complaint, and an equal time limit was then established for submitting comments on those objections.

6 Thus, in keeping with its own opinion, expressed as early as 1974, the European Court, in the amendments of its Rules which entered into force on January 1, 1983, assured direct legal representation for individual complainants in proceedings before it, thus making more effective the individual right of petition. The amendments introduced in the new Rules affirmed the basic principle of equal treatment for all in international judicial procedure and ensured a fairer balance between opposing interests, while remaining faithful to the special nature of the procedure recognized in the European Convention. Furthermore, the amendments ended the ambiguity of the role of the old European Commission of Human Rights (which was conceived, rather, as a defender of public interests, as may be inferred from the arguments submitted by its former President, Sir Humphrey Waldock, to the European Court, in the *Lawless case v Ireland*, 1960). P. Mahoney, "Developments in the Procedure of the European Court of Human Rights: the Revised Rules of Court," 3 *Yearbook of European Law* (1983) pp.127-167.

7 It may be recalled that the Rules of the CJI, with their rigidly structured procedural stages, were originally conceived for *contentieux between states*, which are legally equal, (entirely different from the international human rights *contentieux*); A. A. Cançado Trindade, "Co-existence and Co-ordination of Mechanisms of International Protection of Human Rights (At Global and Regional Levels)," 202 *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye* (1987), Ch. XV, pp.383-394. On the Rules of the CJI, cf. S. Rosenne, *Procedure in the International Court - A Commentary on the 1978 Rules of the International Court of Justice*, The Hague, Nijhoff, 1983, pp.1-305; G. Guyomar, *Commentaire du Règlement de la Cour Internationale de Justice - Interprétation et pratique*, Paris, Pedone, 1973, pp.1-535.

13. It should be pointed out that, since the new Rules of Procedure have been in place, the parties have been obliged to submit their briefs within the time limits set in the Rules and not at their discretion (as had occurred under the previous standards), sometimes causing delays of up to one year in the filing of briefs. Bearing in mind the principles of procedural expediency and equity of the parties, the 1991 Rules of Procedure provided that the President would ask the representatives of the IACHR and the state whether they considered other briefs necessary in the written proceedings. It was the start of a process of streamlining and simplifying Court procedure, which was much improved after the adoption in 1996 of the third Rules of Procedure (cf. *infra*).

14. In respect of the processing of provisional measures, the first Rules of Procedure established that, when such a request was filed, if the Court was not in session, the President had to convene it forthwith. If a session was upcoming, the President would then require, in consultation with the Permanent Commission or the judges where possible, that the parties take the appropriate action, as needed, to enforce any decision the Court might make in relation to the request for provisional measures. Given the shortage of adequate human and material resources and the fact that the Court is not in permanent session, this procedure had to be revised with a view immediately to safeguarding effectively the rights to life and integrity of person enshrined in the American Convention.

15. Thus, on January 25, 1993, an amendment of the provisional measures was introduced, which remains in force. This amendment provided that, if the Court was not in session, the President had the power to request that the state concerned take the necessary emergency measures to prevent irreparable injury to the persons targeted by said measures. A decision by the President to that effect would be submitted to the plenary of the Court in the session immediately following. Different stages of the proceedings of 18 contentious cases and two advisory opinions were heard under the Rules of Procedure approved in 1991, and its subsequent amendments.

2. The Third (1996) Rules of Procedure of the Court

16. Five years after the adoption of the second Rules of Procedure, I was appointed by the Court to prepare a preliminary draft amendment thereof, based on the discussions on reform that had taken place in successive sessions of the Court. Several discussions in the Court ensued, after which the *third Rules of Procedure* in its history were adopted on September 16, 1996, and entered into force on January 1, 1997. The new (1996) Rules of Procedure introduced a number of changes.

17. As regards procedural stages, this *third Rules of Procedure* of the Court, following the same tendency as the previous Rules, provided that the parties could seek the permission of the President to enter additional briefs. The pertinence of that request would be assessed by the President, who, if he saw fit, would establish the respective time limits. In view of the repeated requests for extensions of the time limit for submission of the answer to the complaint and

preliminary objections in the cases before the Court, the third Rules of Procedure provided for an extension of these time limits to four and two months, respectively, in both cases from the date of notification of the complaint.

18. Unlike the two previous Rules of Procedures, the third Rules specified both the terminology and actual structure of Court procedure. Thanks to the combined efforts of all the Judges, the Court now had an *interna corporis* that set out the terminology and sequence of procedural steps as befits a genuine international code of procedure. The new (third) Rules of Procedure established, for the first time, the times during the process in which the parties may present evidence for the various stages of the proceedings, but did not exclude the possibility of presenting evidence at other times in cases of *force majeure*, serious impediment, or supervening events.

19. Furthermore, these Rules of Procedure broadened the Court's authority to request from the parties or obtain on its own any evidence at any stage of the proceedings that might contribute to the hearing of the cases before it. As regards early termination of cases, the 1996 Rules of Procedure include, in addition to friendly settlement and discontinuance, judicial settlement before the Court which, after hearing the views of the complainant, the Commission, and the representatives of the victims or their next of kin, determines their merits and establishes the legal effects flowing from the action (following discontinuance of the proceedings on the facts).

20. The main qualitative stride made by the third Rules of Procedure was provided by Article 23 thereof, which gave the representatives of the victims or of their next of kin the authority independently to submit their own arguments and evidence at the reparations stage. It is worth recalling the little-known background, extracted from the recent practice of the Court, behind this landmark decision. In contentious proceedings before the Inter-American Court, in recent years the legal representatives of the victims had been included in the delegation of the Inter-American Commission under the euphemistic label of "assistants" thereto.⁸

21. Rather than solve the problem, however, this *praxis* created ambiguities that have persisted to the present.⁹ In the discussions on the draft 1996 Rules of Procedure, it was decided that the time had come to try to resolve those ambiguities, given that the roles of the Commission (as guardian of the Convention assisting the Court) and of individual petitioners (as the true complainant party) are patently different. It was shown in practice that progress toward the

8 This "pragmatic" solution was endorsed, with the best of intentions, by a joint meeting of the Court and the IACHR held in Miami, in January 1994.

9 The same occurred in the European system of protection until 1982, when the fiction of "assistants" to the European Commission was finally resolved by the amendments of the Rules of the European Court that entered into force on January 1, 1983; cf. P. Mahoney and S. Prebensen, "The European Court of Human Rights," *The European System for the Protection of Human Rights* (eds. R.St.J. Macdonald, F. Matscher and H. Petzold), Dordrecht, Nijhoff, 1993, p.630.

ultimate consecration of these different roles had to go *pari passu* with the gradual enhancement of the judicial nature of the protection mechanism under the American Convention.

22. There is no denying that judicial protection is indeed the most evolved way to protect human rights, and the one that best responds to the imperatives of the law and the pursuit of justice. The previous (1991) Rules of Procedure of the Court provided, in oblique terms, for tentative participation of victims or their representatives in Court proceedings, particularly at the reparations stage and when invited by the Court.¹⁰ An important step, that cannot be overlooked, was taken in the *El Amparo* case (Reparations, 1996), concerning Venezuela, a real watershed in this area: in the public hearing held by the Inter-American Court on January 27, 1996, one of the judges, after expressly stating his understanding that at least at that stage of the proceedings there could be no doubt that the victims' representatives were "*the true complainant party before the Court*," at one point in the interrogatory, proceeded to address his questions to them, the victims representatives (and not to the delegates of the Commission or to the agents of the state), who submitted their replies.¹¹

23. Shortly after this memorable hearing in the *El Amparo* case, the victims' representatives submitted two briefs to the Court (of May 13, 1996 and May 29, 1996). At the same time, with respect to compliance with the interpretation of the compensatory damages judgments in the earlier *Godínez Cruz* and *Velásquez Rodríguez* cases, the victims' representatives likewise submitted two briefs to the Court (of March 29, 1996 and May 2, 1996). The Court only decided to close the proceedings in these cases after having verified compliance, on the part of Honduras, with the reparations judgments and the interpretation thereof, and after having noting the views not only of the IACHR and the respondent state, but also of the petitioners and the legal representatives of the victims' next of kin.¹²

24. The way was paved to change the pertinent provisions in this regard contained in the Court's Rules of Procedure, especially following the developments in the proceedings in the *El Amparo* case. The next, decisive, step was taken in the Court's new Rules of Procedure, adopted on September 16, 1996 and in force from January 1, 1997, Article 23 of which provided that, "At the reparations stage, the representatives of the victims or of their next of kin may independently submit their own arguments and evidence." In addition to this fundamentally impor-

10 Cf. Articles 44(2) and 22(2), - and Articles 34(1) and 43(1) and (2), - of the 1991 Rules of Procedure. Previously, in the *Godínez Cruz* and *Velásquez Rodríguez* cases (Compensatory Damages, 1989) versus Honduras, the Court received briefs from the victims' next of kin and representatives, and took note thereof (Judgments of July 21, 1989).

11 Cf. the intervention of Judge A.A. Cançado Trindade, and the replies of Mr. Walter Márquez and Mrs. Ligia Bolívar, as the victims' representatives, in: Inter-American Court of Human Rights, *Transcription of the Public Hearing on Reparations Held at the Seat of the Court on January 27, 1996 - El Amparo Case*, pp.72-76 (typewritten, internal circulation).

12 Cf. the two decisions of the Court, of September 10, 1996, in the above-mentioned cases, in: Inter-Am Ct. H.R., *Annual Report of the Inter-American Court of Human Rights - 1996*, pp.207-213.

tant provision, also worth highlighting are Articles 35(1), 36(3) and 37(1) of the 1996 Rules of Procedure, on notification (by the Secretary of the Court) of the application, preliminary objections, and the answer to the application, respectively, to the original claimant and the [alleged] victim or their next of kin.

25. It was clear that it was no longer possible to attempt to ignore or to diminish the position of individual petitioners as the true complainant party. However, it was, above all, the adoption of Article 23 (*supra*) of the 1996 Rules of Procedure that constituted a major stride in paving the way for subsequent progress in the same direction, in other words, with a view to ensuring that in the foreseeable future individuals would at last have *locus standi* in Court proceedings, not only at the reparations stage, but also at all stages of proceedings in cases referred by the Commission to the Court (cf. *infra*).

26. In the initial stage of the *travaux préparatoires* on the third (1996) Rules of Procedure, I took the liberty to recommend to the then-President of the Court that the aforesaid right be granted to the alleged victims, or their next of kin, or their legal representatives, at *all* stages of proceedings before the Court (*locus standi in judicio*).¹³ After consultation with the other

13 In the letter which I took the liberty to address to the then-President of the Inter-American Court (Judge Héctor Fix-Zamudio) on September 7, 1996, in the framework of the *travaux préparatoires* on the third Rules of Procedure of the Court, I mentioned, *inter alia*, the following: - "(...) Without wishing to get ahead of our future discussions, I take the liberty to summarize the arguments that, to my mind, support, in theory, the recognition, with due caution, of *locus standi* for victims in proceedings before the Inter-American Court in cases already referred thereto by the Inter-American Commission. In first place, protected rights include an entitlement to the procedural capacity to vindicate or exercise those rights. Procedural *locus standi* for victims should be included in the protection of rights, otherwise the procedure will be deprived of part of the adversarial action element, essential in the pursuit of truth and justice. Adversarial action between victims of violations and respondent states is part of the very essence of international litigious procedure in the area of human rights. *Locus standi in judicio* for victims contributes to the hearing of the case. In second place, equality of arms is essential to any judicial system for protection of human rights; without *locus standi* for the victims that equality will be reduced. Furthermore, the victims' right to freedom of expression is an integral element of due process of law. In third place, *locus standi* for victims helps to enhance the judicial nature of the protection mechanism by ending the ambiguity of the role of the Commission, which is not, strictly speaking, a "party" in the proceeding but, rather, a guardian of the proper application of the Convention. In fourth place, in cases of proven human rights violations, the victims themselves receive reparation and indemnity. Since the victims are present at the start and at the end of the proceedings, there is no sense in preventing their presence during them. In fifth place, finally yet importantly, since, in my opinion, the historical reasons have been superseded that prompted the denial of *locus standi in judicio* for victims, recognition thereof is consistent with the international legal personality and capacity of the human person to uphold their rights. Ensuring progress in this direction at the current stage of evolution of the inter-American system of protection is the *joint* responsibility of the Inter-American Court of Human Rights and the IACHR. The Commission must always be prepared to express its points of view to the Court, even though they might not coincide with those of the victims' representatives; and the Court must be prepared to receive and evaluate the arguments of the Commission's delegates and the victims' representatives, even though they might be at variance. (...)."

Inter-American Court of Human Rights (Inter-Am. Ct. H.R.), *Letter from Judge Antônio Augusto Cançado Trindade to the President Héctor Fix-Zamudio*, September 7, 1996, pp.4-5 (original deposited in

judges, the majority of the Court opted to proceed by stages, and to grant that right at the reparations stage (once the existence of victims of human rights violations had been established). This decision was adopted without prejudice to the possibility in the future of extending the right to all individual petitioners at all stages of the proceedings, as I had proposed, thereby recognizing the individual as a legal person with full capacity to act as subject of international human rights law.

27. The new rule gave active legitimacy at the reparations stage to the representatives of the victims or their next of kin,¹⁴ who had previously submitted their arguments through the IACHR, which adopted them as its own. As provided in Articles 23, 35, 37, and 57.6 of the 1996 Rules of Procedure, the Court transmits to the original claimant, the victims, or their representatives or next of kin, the main documents of the written proceeding filed with the Court and the judgments on the various stages of the case. This was the first concrete step toward providing direct access for individuals to the jurisdiction of the Inter-American Court and for ensuring their fuller participation in all stages of the proceedings.

28. Finally, it should be noted that the Rules of Procedure predating those of 1996, provided that the Court would convene a public hearing to read its judgments and notify the parties thereof. This procedure was eliminated in the third Rules with a view to expediting the work of the (nonpermanent) Tribunal, saving the expense of having the representatives of the parties appear before the Court, and making the best possible use of the limited time that the judges actually sit at the Court's seat during its sessions. Under the 1996 Rules of Procedure, as of March 2000, the Court has heard 17 contentious cases at various stages of their proceedings, and issued the two most recent (Nos. 15 and 16) advisory opinions.

III. The Broad Scope of the Changes Introduced by the Fourth and New (2000) Rules of Procedure of the Court

29. Next, I believe it is equally advisable and necessary to underscore, as I did in my last *Report*, of March 9, 2001, to this CAJP,¹⁵ the significance of the changes introduced by the new

the Court archives). For other proposals, cf. Inter-Am. Ct. H.R., *Letter from Judge Antônio Augusto Cançado Trindade to the President Héctor Fix-Zamudio*, December 6, 1995, p.2 (original deposited in the Court archives).

I put advanced these same arguments at *all* the annual joint meetings between the Inter-American Court of Human Rights and the Inter-American Commission on Human Rights from 1995 to 1999 and in 2001 (as the transcriptions of those meetings show), as well as at the joint meeting of the officers of the two organs in 2000.

14 According to Article 23 of the 1996 Rules of Procedure, "At the reparations stage, the representatives of the victims or of their next of kin may independently submit their own arguments and evidence."

15 Cf. OAS, *Report of the President of the Inter-American Court of Human Rights, Judge Antônio A. Cançado Trindade, to the Committee on Juridical and Political Affairs of the Permanent Council of the Organization of American States* (March 9, 2001), OEA/Ser.G/CP/CAJP-1770/01, March 16, 2001, pp.6-8 (also available in Portuguese, Spanish, and French).

(2000) Rules of Procedure of the Court for the workings of the protection mechanism contained in the American Convention. Indeed, the turn of the century has witnessed a fundamental qualitative stride in the evolution of international human rights law, as regards the workings of the above-mentioned protection mechanism contained in the American Convention: the adoption on November 24, 2000, of the fourth and new Rules of Procedure of the Inter-American Court, which will enter into force on June 1, 2001. In order to place in context the significant changes introduced in these new Rules of Procedure, it should be recalled that the 2000 OAS General Assembly (held in Windsor, Canada) adopted a resolution¹⁶ endorsing the recommendations of the Ad Hoc Working Group on Human Rights made up of Representatives of the Ministers of Foreign Affairs of the hemisphere (which met in San José, Costa Rica, in February 2000).¹⁷

30. That resolution of the OAS General Assembly, *inter alia*, recommended to the Inter-American Court, bearing in mind the *Reports* that I presented, in representation of the Court, to the organs of the OAS on March 16, April 13, and June 6, 2000/¹⁸ to consider the possibility of: a) "allowing direct participation by the victim" in proceedings before the Court (from the time that the case is first submitted to its jurisdiction), "bearing in mind the need to maintain procedural equity and to redefine the role of the IACHR in such proceedings;" and b) "to prevent the duplication of procedures" (in cases submitted to its jurisdiction), in particular "the production of evidence, bearing in mind the differences in nature" between the Court and the IACHR. It can never be stressed enough that this resolution did not come about in a vacuum but, rather, in the context of a broad and lengthy process of reflection on the directions of the inter-American system for the protection of human rights. Accordingly, the Inter-American Court took the initiative of convening four meetings of experts at the highest level, held at the seat of the Court on September 20, 1999, November 24, 1999, February 5 to 6, 2000, and February 8 to 9, 2000, as well as the aforementioned international Seminar in November 1999.¹⁹

31. The adoption by the Court, of its *fourth* (2000) *Rules of Procedure*, must - I allow myself to insist on this point - be taken in context, since it occurred in the framework of the aforementioned process of reflection, in which the supervisory organs of the system of protection, the OAS itself, its member states, and civil society organizations all played an active part. The Court took the initiative not only of adopting its new Rules of Procedure, but also of formulating concrete proposals designed to improve and strengthen the protection mechanism under the

16 OEA/A.G., resolution AG/RES. 1701 (XXX-O/00), 2000.

17 I had occasion, as representative of the Inter-American Court of Human Rights, to be privy to, and to observe the positive tone of, the discussions at both the Meeting of the above-mentioned ad hoc Working Group, and the General Assembly of the OAS in Canada, with a view to the improvement and strengthening of procedures under the American Convention on Human Rights.

18 Reproduced in: OAS, *Annual Report of the Inter-American Court of Human Rights - 2000*, doc. OEA/Ser.L/V/III.50-doc.4, San José, Costa Rica, 2001, pp.657-790.

19 Cf. proceedings in: Inter-American Court of Human Rights, *The Inter-American System for the Protection of Human Rights on the Threshold of the Twenty-first Century - Report on the Seminar*, Vol. I, San José, Costa Rica, Inter-Am. Ct. H.R., 2001, pp.1-726.

American Convention on Human Rights. The regulatory changes helped to streamline procedure as regards evidentiary matters and provisional measures. However, the most significant amendment was to authorize the direct participation of the alleged victims, their next of kin, or their representatives, at all stages of the proceedings before the Court (cf. *infra*).

32. In its 2000 Rules of Procedure, the Court introduced a series of provisions, above all in relation to preliminary objections, the reply to the application, and reparations, with a view to ensuring greater expediency and flexibility in proceedings before it. The Court bore in mind the old adage that "justice delayed is justice denied." Furthermore, by ensuring a more expedite process, without detriment to legal certainty, unnecessary expense would be avoided, to the benefit of all concerned in contentious cases before the Court.

33. In that spirit, whereas the 1996 Rules of Procedure provided that preliminary objections had to be filed within two months of the date of the complaint's notification, the 2000 Rules of Procedure establish that such objections may only be filed in the reply brief (Article 36). Furthermore, despite the fact that the principle of *reus in excipiendo fit actor* might apply at the preliminary objections stage, the 2000 Rules of Procedure provide that the Court may convene a special hearing on preliminary objections when it considers it to be indispensable; in other words, it may, depending on the circumstances, dispense with the hearing (as may be inferred from Article 36(5)). While, to date, it has been the practice of the Court to pronounce first a judgment on preliminary objections, and then, if the latter are disallowed, a judgment on the merits, the 2000 Rules of Procedure provide, in accordance with the principle of procedural expediency, that the Court may rule in a single judgment on both preliminary objections and the merits (Article 36).

34. In turn, the answer to the application, which under the 1996 Rules of Procedure had to be filed within four months of notification thereof, must under the 2000 Rules of Procedure be filed within two months of notification (Article 37(1)). This and other reductions of time limits allow for greater expediency in proceedings, to the benefit of the parties thereto. Furthermore, the 2000 Rules of Procedure provide that in the answer to the application the respondent state shall say whether it accepts the complainant's allegations and claims, or whether it refutes them; in that way the, the Court may regard as accepted any allegations not expressly denied and any claims not expressly refuted (Article 37(2)).

35. As regards evidentiary procedure, in accordance with a recommendation of the OAS General Assembly (cf. *supra*), the Court introduced in its 2000 Rules of Procedure a provision whereby evidence rendered before the IACHR must be included in the dossier of the case before the Court, provided they have been received in adversary proceedings, unless the Court deems it essential to repeat that evidentiary process. With this change the Court seeks to avoid repetition of procedure, with a view to expediting proceedings and saving on costs. In that connection, it should be borne ever in mind that the alleged victims or their next of kin, or their legal representatives may independently submit their own requests, arguments, and evidence at any stage of the proceedings (Article 43).

36. According to the new (fourth) Rules of Procedure, the Court may, at any stage of the proceedings, order the joinder of interrelated cases, provided that the parties, the subject matter and the legal basis are the same in each case (Article 28). This provision is also designed to streamline proceedings before the Court. The 2000 Rules of Procedure also provide that notice of applications, as well as of requests for advisory opinions, shall be given, not only to the President and the Judges of the Court, but also to Permanent Council of the OAS, through its Chair; furthermore, notice of applications, shall also be given to the respondent state, the IACHR, the original claimant, and to the alleged victim, their next of kin, or their duly accredited representatives (Articles 35(2) and 62(1)).

37. As to provisional measures, while, to date, it has been the practice of the Court—when it deems it necessary—to hold public hearings on such measures, this possibility was not provided for in the 1996 Rules of Procedure. For its part, the new (2000) Rules of Procedure include a provision that establishes that the Court, or the President, if the Court is not in session, may, when deemed necessary, summon the parties to a public hearing on such provisional measures (Article 25).

38. As regards reparations, the 2000 Rules of Procedure provide that, the claims presented in the brief containing the application shall refer also to reparations and costs (Article 33(1)). In turn, the judgments of the Court must include, *inter alia*, a ruling on reparations and costs (Article 55(1)(h)). Here again, the Court seeks to shorten proceedings before it, bearing in mind the principles of procedural expediency and economy, as well as for the benefit of all the parties concerned.

39. In keeping with the recommendations of the OAS General Assembly (cf. *supra*), in its new (2000) Rules of Procedure the Court introduced a series of measures designed to allow the direct participation (*locus standi in judicio*) of the alleged victims, their next of kin, or their duly accredited representatives in all stages of the proceedings before the Tribunal. Historically, this is the most significant amendment contained in the fourth Rules of Procedure, as well as a veritable milestone in the evolution of the inter-American system for the protection of human rights in particular, and of international human rights law in general. Article 23 of the new (2000) Rules of Procedure, on "Participation of the Alleged Victims," provides that:

"1. Once the application has been admitted, the alleged victims, their next of kin or their duly accredited representatives may independently submit their own requests, arguments and evidence at any stage of the proceedings.

2. If there is a plurality of alleged victims, next of kin, or duly accredited representatives, they shall appoint a common representative, who shall have sole authority to submit requests, arguments, and evidence during the proceedings, including public hearings.

3. In the event of disagreement, the Court shall rule as it sees fit."

40. As I mentioned, the previous (1996) Rules of Procedure had taken the first step in that direction by granting the alleged victims, their next of kin, or their representatives the right independently to submit their own arguments and evidence, specifically at the reparations stage. However, if the alleged victims are present at the *start* of the proceedings (as parties alleging violation of their rights), as well as at the *end* (as potential recipients of reparations), why prevent their presence *during* the proceedings, as the real complainant party? The 2000 Rules of Procedure corrected this incongruity in the inter-American system of protection, which lasted for more than two decades (from the time of entry into force of the American Convention).

41. Indeed, under the 2000 Rules of Procedure, the alleged victims, their next of kin, or their representatives may independently submit requests, arguments and evidence at any stage of the proceedings before the Tribunal (Article 23). Thus, when giving notice of the application to the alleged victim, their next of kin, or their legal representatives the Court grants them 30 days in which independently to present briefs containing their requests, arguments and evidence (Article 35(4)). Furthermore, their status as true parties to the proceedings makes them eligible to take the floor in public hearings in order to submit their arguments and evidence (Article 40(2))²⁰ With this significant stride, it is finally made clear that the true parties in a contentious case before the Court are the individual complainants and the respondent state, while the IACHR is only a party procedurally (Article 2(23)).

42. The granting of *locus standi in judicio* to the alleged victims, their next of kin or their legal representatives, at all stages of the proceedings enabled them to enjoy all the procedural rights and obligations that prior to the entry into force of the 1996 Rules of Procedure, were reserved only for the IACHR and the respondent state (except in the reparations stage). This implies that three different positions may exist or coexist in proceedings before the Court:²¹ that of the alleged victim (or their next of kin or legal representatives),²² as subject of international human rights law; that of the IACHR, as supervisory organ of the Convention and assistant to the Court; and that of the respondent state.

20 Requests for interpretation shall be transmitted by the Secretary of the Court to the parties to the case – including, naturally, the alleged victims, their next of kin, or their representatives - in order for them to submit any written arguments they deem relevant, within a time limit established by the President of the Court (Article 58(2)).

21 For proceedings in cases *pending* before the Court, *prior* to the entry into force of the new Rules of Procedure on June 1, de 2001, the Inter-American Court adopted a *Resolution on Transitory Provisions* (on March 13, 2001), whereby it decided that: 1) cases that are proceeding at the moment of entry into force of the new (2000) Rules of Procedure shall continue to be processed in accordance with the standards contained in the previous (1996) Rules of Procedure, until the procedural stage they are at concludes; 2) the alleged victims will participate in the stage begun following the entry into force of the new (2000) Rules of Procedure, in accordance with Article 23 thereof.

22 Arguments submitted independently by the alleged victims (or their representatives or next of kin), must, naturally, be formulated bearing in mind the terms of the application (in other words, the rights alleged to have been violated in the application), because - as procedural experts never tire of repeating (invoking the teachings of the Italian masters, in particular) - what is not in the dossier is not in the world.

43. This historic amendment to the Court's Rules of Procedure puts the position of the different players in the proper perspective; improves the hearing of the case; ensures the principle of adversarial action, essential in the pursuit of truth and justice under the American Convention; acknowledges that direct opposition between individual complainants and respondent states is an essential part of contentious human rights cases; recognizes the alleged victims' right to freedom of expression, which is essential for procedural equity and transparency; and, last but not least, guarantees equality of arms for the parties throughout the proceedings before the Court.²³

IV. Strengthening of the International Procedural Capacity of Individuals under the American Convention on Human Rights

44. Progress in strengthening the procedural capacity of individuals in proceedings under the American Convention on Human Rights is gradually being achieved in a variety of ways in connection with the contentious and advisory functions exercised by the Inter-American Court of Human Rights, as well as provisional measures. The progress made in the area of *contentious cases* can be appreciated by examining, as seen above, both the evolution of the *Rules of Procedure* of the Inter-American Court (cf. *supra*), and the interpretation of certain provisions contained in the American Convention on Human Rights and in the Statute of the Court. I have already covered the direct participation of victims or their next of kin, or of their legal representatives in contentious proceedings before the Court, as well as the evolution of the Court's Rules of Procedure in general (cf. *supra*).

45. I could mention a number of relevant conventional provisions, including the following: a) Articles 44 and 48(1)(f) of the American Convention clearly support the interpretation in favor of individual petitioners as the complainant party; b) Article 63(1) of the Convention refers to the "injured party," which can only mean the individuals (and never the IACHR);

23 In defense of this position (which has managed to overcome resistance, especially from those who yearn for the past, even within the inter-American system of protection itself), cf. my briefs: A.A. Cançado Trindade, "El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (1948-1995): Evolución, Estado Actual y Perspectivas," in *Derecho Internacional y Derechos Humanos/Droit international et droits de l'homme* (Commemorative Book of the Twenty-Fourth Session of the External Program of the Academy of International Law, The Hague, San José, Costa Rica, April/May 1995), The Hague/San José, IIHR/Academy of International Law, The Hague, 1996, pp.47-95; A.A. Cançado Trindade, "The Consolidation of the Procedural Capacity of Individuals in the Evolution of the International Protection of Human Rights: Present State and Perspectives at the Turn of the Century," 30 *Columbia Human Rights Law Review* - New York (1998) n. 1, pp.1-27; A.A. Cançado Trindade, "The Procedural Capacity of the Individual as Subject of International Human Rights Law: Recent Developments," in *Karel Vasak Amicorum Liber - Les droits de l'homme à l'aube du XXIe siècle*, Brussels, Bruylant, 1999, pp.521-544; A.A. Cançado Trindade, "Las Cláusulas Pétreas de la Protección Internacional del Ser Humano: El Acceso Directo de los Individuos a la Justicia a Nivel Internacional y la Intangibilidad de la Jurisdicción Obligatoria de los Tribunales Internacionales de Derechos Humanos," in *The Inter-American System for the Protection of Human Rights on the Threshold of the Twenty-first Century - Report on the Seminar* (November 1999), Vol. I, San José, Costa Rica, Inter-American Court of Human Rights, 2001, pp.3-68.

c) Article 57 of the Convention mentions that the IACHR "shall appear in all cases before the Court," but does not specify in what capacity, and does not say that the IACHR is a party; d) even Article 61 of the Convention, in establishing that only states parties and the Commission may submit a case to the Court, makes no mention of "parties";²⁴ e) Article 28 of the Statute of the Court says that the IACHR "shall appear as a party before the Court" (in other words, party in a purely procedural sense), but does not actually establish that it "is a party."

46. As for *Provisional Measures* (under Article 63(2) of the Convention), recent developments have strengthened the position of individuals seeking protection. In the *Constitutional Court Case* (2000), Judge Delia Revoredo Marsano de Mur, who was dismissed from the Constitutional Court of Peru,²⁵ submitted a request for provisional measures directly to the Inter-American Court on April 3, 2000. Since this concerned a case that was pending before the Inter-American Court, and because the Court was not then in session, the President of the Court, for the first time in the Court's history, issued a decision, of April 7, 2000, in which he ordered, *ex officio*, emergency measures, given the elements of extreme gravity and urgency and to avoid irreparable damage to the petitioner.

47. The same situation subsequently arose in the *Loayza Tamayo Case v Peru* (2000), in which the Court had already ruled on the merits and reparations: in a brief of November 30, 2000, Mrs. Michelangela Scalabrino directly submitted a request for provisional measures on behalf of the victim, Mrs. María Elena Loayza Tamayo. (This request was endorsed by the victim's sister, Mrs. Carolina Loayza Tamayo). Since the case is at the supervision stage of enforcement of the Judgment (on reparations), and because the Court was not in session, the President, for the second time, issued a Decision, of December 13, 2000, in which he ordered, *ex officio*, emergency measures, in light of the extreme gravity and urgency and to avoid irreparable damage to the victim.

48. In both cases (*Constitutional Court* and *Loayza Tamayo*), the plenary of the Court, at the next session thereof, ratified the aforesaid emergency measures ordered by its President (Decisions of the Court on Provisional Measures, of August 14, 2000, and February 3, 2001, respectively). Both of these two recent episodes, which cannot be overlooked, demonstrate not only the viability, but also the importance, of direct access for the individual, without intermediaries, to the Inter-American Court of Human Rights, particularly in situations of extreme gravity and urgency.

49. As for *Advisory Opinions*, the participation should not be overlooked of individuals in proceedings before the Court, either as natural persons or as representatives of nongovernmental organizations (NGOs). Although the majority of advisory proceedings to date have not

24 In the future, when *jus standi* for individuals before the Court is recognized - as I hope -, this article of the Convention will have been amended.

25 And more recently reinstated therein.

featured such participation,²⁶ in some cases individuals have made their presence felt. Thus, in the proceedings connected with the fourth (1984) and fifth (1985) Advisory Opinions some individuals submitted their views at the respective hearings in representation of institutions (public and of the press, respectively); four representatives of three NGOs took part in the proceedings relating to the thirteenth Advisory Opinion; two members of two NGOs participated in the proceedings connected with the fourteenth Advisory Opinion; and two representatives of two NGOs took part in the proceedings concerning the fifteenth Advisory Opinion.

50. However, it was in connection with Advisory Opinion 16, historically of transcendental importance, that there were extraordinarily rich proceedings, in which, together with the eight states that took part,²⁷ at the public hearings the floor was taken by seven individuals representing four (national and international) human rights NGOs; two individuals from an NGO in favor of abolition of the death penalty; two representatives of a (national) lawyers association; four university professors in an individual capacity; and three individuals in representation of a man under sentence of death. These little-known data also show the access of the individual to the international jurisdiction in the inter-American system of protection, in the framework of advisory proceedings under the American Convention; they demonstrate, furthermore, the *ordre public* nature of such proceedings.

V. The next Step: Protocol of Amendment to the American Convention on Human Rights, to Strengthen its Protection Mechanism.

51. The new Rules of Procedure of the Court, adopted on November 24, 2000, and due to enter into force on June 1, 2001, not only take into consideration the recommendations made by the OAS General Assembly (cf. *supra*), but also introduce amendments, mentioned above, that target all parties to proceedings before the Tribunal, with a view to accomplishing the object and purpose of the American Convention, materialized as the effective protection of human rights. Significantly, they unequivocally recognize for the first time in the history of the Court and of the inter-American system of protection the individual complainant as subject of international human rights law with full international legal and procedural capacity.

52. With its fourth and new (2000) Rules of Procedure, the Court indisputably moves to the forefront of the international protection of human rights in our hemisphere (as well as in the framework of human rights overall), by unquestionably establishing the individual as the true complainant party at all stages of contentious proceedings under the American Convention on Human Rights. The implications of this legally revolutionary change are considerable, not only

26 That is, the proceedings in connection with the first (1982), second (1982), third (1983), sixth (1986), seventh (1986), eighth (1986), ninth (1987), tenth (1989), eleventh (1990), and twelfth (1991) Advisory Opinions.

27 Mexico, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Dominican Republic, and the United States.

on the conceptual, procedural, and—why not say so?—philosophical planes, but also on the material plane: the Court will need considerable additional human and material resources to tackle this new conquest.²⁸

53. This great qualitative stride made by the new Rules of Procedure of the Inter-American Court toward enhancing the judicial nature of the regional system of protection represents, then, one of the most significant advances in the evolution of that system (cf. *infra*). It comes, furthermore, at a moment in history when the ideal of the realization of justice at the international level is increasingly breaking new ground.²⁹ The improvement and strengthening of the inter-American system for the protection of human rights is a dynamic - not static- and ongoing process. It should be continuously pursued, since institutions that resist the changes of time tend to stagnate.

54. Institutions (including those that promote and protect human rights)—as well as being represented, in the final analysis, by the individuals that act in their name—operate *in time*, and must, therefore, undergo renewal, in order to deal with the new dimension of the protection needs of the individual.³⁰ That being the case, the new Rules of Procedure of the Court (coupled with those of the Commission) are part of a process of improvement and strengthening of the protection system. As I have long maintained, the next step in this evolution should, in my opinion, consist of a Protocol of Amendment to the American Convention on Human Rights, preceded by broad consultations with the states parties, civil society organizations, and those targeted by the system in general.

55. The future protocol, of necessity the fruit of consensus, should initially *include the regulatory strides* recently made (both by the Court - cf. *supra* - and by the Commission). It should always be borne in mind that Rules of Procedure are subject to amendment at any time (even retrograde changes); however, a protocol, once it enters into force, constitutes the surest way to secure genuine commitments on the part of states, without the possibility of backtracking, as regards a more effective protection mechanism for human rights.

28 Cf. section VII.3, *infra*.

29 With the notable strengthening of the European Court of Human Rights, the decision to create the African Court of Human and People's Rights, the creation by the United Nations of the *ad hoc* Tribunals for former Yugoslavia and Rwanda, the adoption of the 1998 Rome Statute of the International Criminal Court, among other recent initiatives. For background on the ideal of realization of justice at the international level, cf. A.A. Cançado Trindade, "Las Cláusulas Pétreas de la Protección Internacional del Ser Humano: El Acceso Directo de los Individuos a la Justicia a Nivel Internacional y la Intangibilidad de la Jurisdicción Obligatoria de los Tribunales Internacionales de Derechos Humanos," in *The Inter-American System for the Protection of Human Rights on the Threshold of the Twenty-First Century – Report on the Seminar* (November 1999), Vol. I, San José, Costa Rica, Inter-American Court of Human Rights, 2001, pp.3-68.

30 Cf., in this connection, recently, A.A. Cançado Trindade y Jaime Ruiz de Santiago, *La Nueva Dimensión de las Necesidades de Protección del Ser Humano en el Inicio del Siglo XXI*, San José, Costa Rica, UNHCR, 2001, pp.19-119.

56. To my mind, the aforementioned protocol should—based always on consensus—go further. The substantive part of the Convention - regarding the rights protected - should be duly preserved unchanged, since the jurisprudence of the Court and the practice of the Commission in that regard, are part of the legal heritage of all the states parties to the Convention and all the peoples in our region. Moreover, in any event, Article 77(1) of the American Convention leaves open the permanent possibility of broadening the collection of conventionally protected rights. However, the part concerning the protection mechanism and procedures under the American Convention certainly require amendment, and there is no reason to fear it.

57. In my opinion, the most urgent amendments, apart from ensuring full participation for alleged victims (*locus standi*) in all - appropriately streamlined - procedures under American Convention (cf. *supra*), are *de lege ferenda* and are as follows. Article 50(2) of the Convention, according to which the report of the IACHR under that Article "shall be transmitted to the states concerned, which shall not be at liberty to publish it," has generated excessive controversy since the initial application of the American Convention. Furthermore, its compatibility with the principle of equality of arms has to be demonstrated. In my opinion, the imperative of procedural equity requires that it be amended with the following possible wording:

"The report [under Article 50 of the Convention] shall be transmitted to the states concerned and to the individual petitioners, which shall not be at liberty to make it public."

The same additional reference, also to "the individual petitioners," should be inserted in Article 51(1) of the Convention, after the reference to "the states concerned."

58. The second sentence of Article 59 of the Convention, which authorizes the Secretary General of the OAS to appoint the staff of the Court's Secretariat, in consultation with the Secretary of the Court no longer has any basis, bearing in mind the agreement on the independence of the Court, as the highest judicial organ of the American Convention. That sentence ought to be reworded as follows:

"The staff of the Court's Secretariat shall be appointed by the Court."³¹

31 By the same token, Article 14(4) of the (1979) Statute of the Inter-American Court of Human Rights, according to which, "the Staff of the Secretariat shall be appointed by the Secretary General of the OAS, in consultation with the Secretary of the Court," should be amended and replaced, *tout court*, with the following provision: "The Staff of the Secretariat shall be appointed by the Court." - With respect to the autonomy of the Court as an international human rights tribunal, Article 18 of the Statute of the Court, on incompatibilities, also requires attention. Article 18(1)(a) of the Statute, in establishing the incompatibility, with the position of Judge of the Court, of the positions and activities of "members or high-ranking officials of the executive branch of government," makes an exception "for those who hold positions that do not place them under the direct control of the executive branch and those of diplomatic agents who are not Chiefs of Missions to the OAS or to any of its member states." The latter addition is casuistic and is in direct and irremediable conflict with the most elementary canons of diplomatic law. Accordingly, the reference to "diplomatic agents who are not Chiefs of Missions to the OAS or to any of its member states" should be eliminated. A Chief of a Diplomatic Mission is an agent of the state, a high-ranking official

Furthermore the following should be appended at the end of the first sentence of Article 59 of the Convention:

"(...), and with the Agreement between the Secretary General of the OAS and the Court on the Administrative Functioning of the Secretariat of the Court, in force since January 1, 1998."

59. The clause establishing the binding jurisdiction of the Court, contained in Article 62 of the American Convention, is an historical anachronism, as I mentioned in my study recently published in Volume I of the Proceedings of the Seminar of November 1999 organized by the Court.³² Based on the lengthy discussions held there, I propose that Article 62 recognize the *automatism* of the binding jurisdiction of the Court for all the states parties to the Convention, by replacing all the existing paragraphs, *tout court*, with the following:

"All states parties to the Convention recognize as fully and unconditionally binding, *ipso jure* and without requiring special agreement, the jurisdiction of the Court on all matters relating to the interpretation or application of the American Convention on Human Rights."

60. In order to ensure *continuous monitoring* of faithful compliance with all the conventional obligations of protection, and with the judgments of the Court in particular, in my opinion, the following sentence should be added at the end of Article 65 of the Convention:

"The General Assembly shall convey them to the Permanent Council, which shall study and prepare a report on the matter, in order for the General Assembly to adopt a decision thereon."³³

In that way, a need is filled as regards a mechanism to operate on a *permanent basis* (and not once a year at the OAS General Assembly) for supervising faithful execution of the Court's judgments by respondent states.

under the permanent and direct control of the most senior officer of the executive branch of government, regardless of where he happens to discharge his duties, whether it be Thailand or China, Uganda or Austria, Egypt or Finland, or any other country in the world, or any inter-governmental international organization.

32 Cf. A.A. Cançado Trindade, "Las Cláusulas Pétreas de la Protección Internacional del Ser Humano: El Acceso Directo de los Individuos a la Justicia a Nivel Internacional y la Intangibilidad de la Jurisdicción Obligatoria de los Tribunales Internacionales de Derechos Humanos," in *The Inter-American System for the Protection of Human Rights on the Threshold of the Twenty-First Century – Report on the Seminar* (November 1999), Vol. I, San José, Costa Rica, Inter-American Court of Human Rights, 2001, pp.3-68.

33 Article 30 of the Statute of the Inter-American Court should be amended, *a fortiori*, in order to make it compatible with the new wording here proposed of Article 65 of the American Convention.

61. Continuing in that vein, and with a view to ensuring faithful compliance with the Court's judgments, regarding the domestic law of the states parties, a third paragraph should be added at the end of Article 68 of the Convention, with the following wording:

"In the event that said domestic procedure does not yet exist, the states parties undertake to adopt it, in accordance with the general obligations stipulated in Articles 1(1) and 2 herein."

62. In prescribing reservations to provisions contained in the American Convention, *Article 75* refers to the system of reservations enshrined in the (1969) Vienna Convention on the Law of Treaties. In my view, the developments of recent years, relating both to the doctrine and to the practice of international human rights supervisory organs—as I mention in a recent extensive study³⁴—have demonstrated the unsuitability of the system of reservations recognized in the two (1969 and 1986) Vienna Conventions on the Law of Treaties as regards the application of international human rights treaties.

63. Therefore, based on broad experience accumulated over the years in the application of the American Convention on Human Rights, in the interests of legal security and of the necessary establishment of an international *ordre public* in the area of human rights, I propose that Article 75 of the American Convention be worded, *tout court*, as follows:

"This Convention is not subject to reservations."

64. *Article 77* should, in my opinion, be amended, so as to enable not only any state party and the IACHR, but also the Court, to submit proposed protocols to the American Convention - as naturally befits the highest supervisory organ of that Convention -, with a view to broadening the collection of rights protected thereby and to strengthening the protection mechanism established by the Convention. In sum, the (1979) Statute of the Inter-American Court (of 1979) also requires a series of amendments.³⁵

VI. The Next Step: From *Locus Standi* to *Jus Standi* for Individual Complainants before the Court

65. In addition to the above-proposed changes, perhaps in the more distant future (which I hope will not be too distant) another step forward should be taken as regards the evolution of

34 A.A. Cançado Trindade, "The International Law of Human Rights at the Dawn of the XXIst Century," in *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, Vol. III (1999), Castellón/España, Aranzadi Ed., 2000, pp.145-221.

35 Such as those mentioned in footnotes 28 and 30 supra. - Furthermore, Articles 24(3) and 28 of the Statute require amendment: in Article 24(3), the sentence "the decisions, judgments and opinions of the Court shall be delivered in public session, and the parties shall be given written notification thereof" should be amended to read, "the parties shall be given written notification of the decisions, judgments and opinions of the Court; and in Article 28, the phrase "as a party" should be eliminated.

locus standi in judicio to *jus standi* for individuals before the Court, - as I have held in my Separate Opinions in the Judgments of the Court (Preliminary Objections) in the *Castillo Páez* (January 30, 1996), *Loayza Tamayo* (January 30, 1996), and *Castillo Petruzzi* (April 4, 1998) cases, and in my Concurring Opinion in the Advisory Opinion (16) of the Court on "*The Right to Information on Consular Assistance in the Framework of the Guarantees of the Due Process of Law*" (October 1, 1999). If this proposal were accepted - as I believe it should be - Article 61(1) of the Convention would be reworded as follows:

"The States Parties, the Commission, and the alleged victims shall have the right to submit a case to the Court."

66. In my view, a careful study of all the proposals submitted hereinabove should be conducted by means of broad consultations with all the players - which I have already mentioned - in the inter-American system of protection, and with independent experts. These consultations should be carried out in an atmosphere of calm and reflection for as long as is deemed necessary. The task of follow-up on the above-mentioned study, once the next OAS General Assembly (in San José, Costa Rica, in June 2001) has concluded, could be entrusted to a group of high-level legal experts appointed by the states parties to the American Convention that have recognized the binding jurisdiction of the Inter-American Court; once set up, this group, would carry out the consultations and process the results, with a view to presenting them immediately thereafter, together with their observations, to this CAJP of the Permanent Council of the OAS, for further consideration and discussion.

VII. Final Observations

67. These are, in synthesis, the proposals that I take the liberty to present, as President and rapporteur of the Inter-American Court, to this CAJP—with a view to stimulating the constructive Dialogue opened last year before this legal and political body of the OAS—on the current status of and ways to strengthen the inter-American system for the protection of human rights. These proposals are not intended to be exhaustive; rather, they are the proposals that, in my opinion, should first be submitted for consideration by the delegations of the states parties to the Convention here present. I cannot conclude this *Report* without adding some final thoughts, by returning briefly to four of the key issues that were the subject of our fruitful exchange of ideas on March 9 last, to wit: a) satisfaction of the basic prerequisites for the progressive evolution of the inter-American system of protection; b) the role of the IACHR in contentious proceedings before the Court; c) financial implications of the recent amendments introduced in the new (2000) Rules of Procedure of the Court; d) enhancement of the judicial nature of the protection mechanism under the American Convention and direct access of the individual to international judicial proceedings in the framework of the inter-American system of protection, as well as application of the collective guarantee by states parties to the Convention.

1. Satisfaction of the Basic Prerequisites for the Progressive Evolution of the Inter-American System of Protection

68. First, allow me to refer to my report to this CAJP of March 9 last, in which I again called—as I did on previous occasions before different organs of the OAS—on those OAS member states that have yet to do so to meet the prerequisites essential to any real progress in the inter-American system for the protection of human rights. There are three such basic prerequisites, which I allow myself to repeat: a) ratification of the American Convention on Human Rights by all the OAS member states, or accession thereto; b) full and unconditional acceptance by all the OAS member states of the - automatic - binding jurisdiction of the Inter-American Court of Human Rights; and c) adoption by the states parties under domestic law of the substantive provisions (relating to the protected rights) contained in the American Convention.

69. In the aforementioned report that I recently presented at the Headquarters of the OAS, I expressed my conviction that "the real commitment of a country to internationally protected human rights is measured by its initiative and determination to become a Party to human rights treaties, thus assuming the conventional obligations of protection enshrined therein. In the present domain of protection, the same criteria, principles and norms ought to be valid for all states, which are legally equal, as well as to operate to the benefit of all human beings, irrespective of their nationality or any other circumstances." And I added:

"Those states that have remained outside of the legal system of the American Convention on Human Rights have a historic debt to the inter-American system of protection, which must be redeemed. While all OAS member states have not ratified the American Convention, do not fully accept the jurisdiction of the Inter-American Court to hear disputes, and do not incorporate the substantive standards of the American Convention into their internal law, very little progress will be made in the genuine strengthening of the inter-American protection system. The international protection agencies can do little if the conventional standards for safeguarding human rights do not reach the bases of national societies. Consequently, I wish today to repeat my call, which respectful but resounding and which I hope will duly touch the juridical conscience of all OAS member states."³⁶

70. I know that some states that are not yet party to the American Convention are at present seriously considering the possibility of ratifying the Convention, or acceding thereto.³⁷ These

³⁶ OEA/CAJP, *Report of the President of the Inter-American Court of Human Rights, Judge Antônio A. Cançado Trindade, to the Committee on Juridical and Political Affairs of the Permanent Council of the Organization of American States*, OEA/Ser.G/CP/CAJP-1770/01, March 16, 2001, p.3. - Also cf., previously, A.A. Cançado Trindade, "Reflexiones sobre el Futuro del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos," in *El Futuro del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos* (eds. J.E. Méndez y F. Cox), San José, Costa Rica, IHR, 1998, pp.573-603.

³⁷ As is the case, according to official sources, of Canada, where, with that in mind, the Central government resumed consultations with the Provinces in 1999.

efforts deserve to be encouraged, so that those states can too become parties to the American Convention, in that way ensuring that the spirit of hemispheric solidarity outweighs considerations of *raison d'État*, and thereby contributing their share to making human rights the *lingua franca* of all peoples in our region of the world. Only then will be able to construct an inter-American *ordre public* based on full respect for human rights.

71. As I mentioned in the dialogue of March 9 last before this CAJP, the above-mentioned adoption under domestic law by the states parties of the substantive provisions contained in the American Convention is in no way affected by the principle of subsidiarity of the international machinery for protection of human rights. In my view the two coexist in harmony, inasmuch as that adoption takes place on the substantive plane (that is, that of the rights protected), whereas the principle of subsidiarity applies specifically to the machinery and procedures of international protection; in other words, on the procedural plane.

72. In conclusion, allow me to repeat here what I said to the delegations present at our dialogue of March 9 last - in reply to one of the questions raised on that occasion -: to my understanding, the pursuit of universal acceptance of human rights treaties (already achieved in Europe), is not confined to a mere bargaining strategy or tactic in the framework of the inter-American system of protection, since it has become a genuinely universal cry, expressed, for instance, eight years ago at the Second World Conference on Human Rights (Vienna, June 1993), and given substance in its main final document, the Vienna Declaration and Programme of Action.³⁸ In the domain of international human rights law that universal acceptance is essential to the struggle to ensure the primacy of the law for the pursuit of justice.

2. Role of the IACHR in Contentious Proceedings before the Court

73. A recurring issue in the ongoing discussions on the directions of the inter-American system of human rights, particularly latterly with the adoption by the Inter-American Court of its new (2000) Rules of Procedure, has to do with the role of the IACHR in contentious proceedings in individual cases before the Court. In reality, this was the central issue of the discussions at the third and fourth Meetings of Experts convened by the Court at its seat in San José, Costa Rica, on February 5 to 6, and 8 to 9, 2000. These meetings of independent experts, which I had the honor to chair, were attended not only Judges of the Court and members of the IACHR, but also by eminent jurists from the Americas and Europe.

74. At the third Meeting of Experts, one of the surviving participants of the Inter-American Specialized Conference on Human Rights in San José, Costa Rica - which adopted the American Convention on Human Rights of 1969 -, recalled that in the course of the discussions at that

38 For an account by someone who took part in the preparatory work of the Drafting Committee of the World Conference of Vienna, cf. A.A. Cançado Trindade, *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*, Vol. I, Porto Alegre, S.A. Fabris Ed., 1997, pp.119-268.

historic conference³⁹ opinions were put forward in favor of direct access for individual petitioners to the Inter-American Court, but that a concrete proposal was not presented in that respect. The experts meetings at the Inter-American Court on February 5 to 6, 2000 expressed three positions in that regard, namely: a) the alleged victims as the "material" or "substantive" party, and the IACHR as the "litigant or formal" party; b) the IACHR as the "principal party" and the alleged victims as the "assisting party"; and c) individual petitioners as the "complainant party," and the IACHR as guardian of the American Convention (akin to a special attorney-general's office).

75. The discussions on the foregoing went into greater depth at the Fourth Meeting of Experts on February 8 to 9, 2000. On that occasion the experts expressed the following standpoints on the same issue: a) the individual petitioners as the "substantive party," who may even decide, once the case has been examined by the IACHR, whether or not they wish it to be referred to the Court; b) the individual petitioners as the "assisting party" and the IACHR as "principal litigant" (with the problem of the latter having initially assumed the defense of the alleged victims, and the matter to be resolved of the right of the individual to submit evidence); and c) the coexistence of "three parties," namely, the individual complainant, the respondent state, and the IACHR as good-faith, independent, and impartial litigant.

76. By the end of these discussions the experts taking part had formed two bodies of opinion around two opposed theses, namely:

- a. the *procedural law thesis*, according to which, as long as the American Convention provides that only the states parties and the IACHR may submit a case to the Court (Article 61(1)), the role of the IACHR cannot be changed without jeopardizing increased participation by alleged victims in the proceedings as "assisting party"; and
- b. the *substantive law thesis* - to which I personally staunchly subscribe with every conviction -, according to which, it is necessary to start from the premise of entitlement to the rights protected by the Convention, which clearly provides that individuals, the true complainant substantive party, are entitled to those rights, while the IACHR is the guardian of the American Convention and assists the Court in contentious cases under the Convention as defender of public interests.

77. The immediate implication of the substantive law thesis is that, since individuals are entitled to the rights protected by the Convention, as they unquestionably are, they should be have the *capacity* to vindicate those rights before the supervisory organs of the Convention. The Court bore these considerations in mind when it adopted its new (2000) Rules of

³⁹ Whose single volume of Proceedings I consider unsatisfactory, particularly when compared with the eight original, well-detailed volumes, of the *travaux préparatoires* on the European Convention for Protection of Rights and Fundamental Freedoms (1950 Treaty of Rome).

Procedure. Accordingly, Article 2 of the Rules of Procedure, which contains the definitions of the terms used, provides (in paragraph 23) that "the expression 'parties to the case' refers to the victim or alleged victim, the state, and, only procedurally, the Commission."⁴⁰

78. Furthermore, it should not be overlooked that Article 23 of the new Rules of Procedure of the Court, on "Participation of the alleged victims" at all stage of the proceedings before the Court (cf. *supra*), at the very beginning of its first paragraph, provides for that participation "once the application has been admitted (...)." This reveals that, while the Court recognized, once and for all, the individual as a legal person with full capacity to act in international proceedings as subject of international human rights law, it also acted with prudence at the present stage of the progressive evolution of the inter-American system of protection, by preserving the current powers of the IACHR and by helping at the same time to clarify the different roles of individual complainants and the IACHR, thus ending the ambiguity of the role of the latter in proceedings before the Court.⁴¹

3. Financial Implications of the Recent Changes in the New (2000) Rules of Procedure of the Court

79. The Inter-American Court has reached its institutional coming of age as we stand on the threshold of the twenty-first century. For the benefit of those who still yearn for the past, allow me to mention just one fact: the Court's 1991 *Annual Report* contains 127 pages; a decade later, the Court's 2000 *Annual Report* contains 818 pages; and, even more significant than the volume of activities is the quality of the work that the Court does today. It does so in adverse conditions, with the bare minimum of human and material resources, and thanks to the dedication of all of its Judges, and the unflagging support of its Secretariat (in particular, the Secretary, Deputy Secretary, and the attorneys and assistants who comprise its legal area).

80. Never, as the Court's *Annual Reports* of recent years comprehensively bear out, has a generation of judges had so much demanded of it as the current one. However, in order to meet the increasing needs of protection, the Court needs considerable additional - human and material - resources. In the last biennium, the Court has mentioned, in the two last proposed budgets transmitted (in 2000-2001) to the Committee on Administrative and Budgetary Affairs of

40 For the definition of "victim" and "alleged victim," cf. paragraphs 31 and 30, respectively, of Article 2 of the Rules of Procedure.

41 It is important to recall, in this connection, the historical background behind Protocol No. 9 to the Convention for Protection of Rights and Fundamental Freedoms. That Protocol, as mentioned in its *Explanatory Report* (Council of Europe, ISBN 92-871-2007-2, pp.1-13), was prompted by the need to prevent disparities between the treatment of individuals and states, and to allow individuals to take their cases directly before the Court, once the old Commission had rendered a prior decision thereon. It was also prompted by the recognition that access for individuals to the European Court had to be ensured, as did equality of arms. That said, it is also important to mention that the adoption of that Protocol to the Convention for Protection of Rights and Fundamental Freedoms was a stage in a broad, ongoing process of enhancement of the aforementioned protection mechanism, and not the crowning moment of that process.

the OAS (for fiscal years 2001 and 2002), the urgent need for such additional resources - in reality, for a budget at least five times larger than at present. And following the entry into force, on June 1 next, of its new (2000) Rules of Procedure, such resources will be essential to the workings or *mise-en-oeuvre* of the protection mechanism contained in American Convention on Human Rights.

81. Insofar as the Court is concerned, the impending entry into force of its new Rules of Procedure, in particular, heralds a sharp increase in case processing costs, since those Rules they have granted the alleged victims or their next of kin, and their legal representatives *locus standi in judicio*, as the true complainant party, in conjunction with the participation of the IACHR and the respondent state. Accordingly, the Court will have to hear and process the arguments of all three (petitioners, IACHR, and state), which will entail higher costs. Moreover, with the inevitable increase in the Court's docket under the new Rules of Procedure, the current system of three or four regular sessions a year will become patently insufficient and inadequate for the Court faithfully to perform its remit under the Convention.

82. The rise in the volume and complexity of the work, as a result of the amendments introduced in the new Rules of Procedure of the Court, in accordance with the recommendations contained in resolution AG/RES. 1701(XXX-O/00) adopted by the OAS General Assembly, necessitates a personnel increase in the Court's legal area - which currently operates with a skeleton staff -, together with the attendant salary adjustments for its members. The foregoing does not take into account that the Judges of the Inter-American Court—unlike those of other international tribunals in existence—continue to work without receiving any salary whatever, which means that their efforts remain more than anything else a vocation.

83. In light of the foregoing, Costa Rica is to be congratulated for its timely proposal for a staggered increase of the budget of the Court and the IACHR of at least 1% per annum, from the present 5.7% of the Regular Fund of the OAS to 10% of that Fund by 2006. That proposal has the firm support of the Court, and, in my opinion, merits the backing of all the OAS member states.⁴² Human rights have become a key item on the international agenda on the threshold of twenty-first century (on both the regional and the international plane), and, if we wish to be consistent with the official rhetoric, we must give concrete demonstrations of our professed aims. Furthermore, as regards the inter-American system of human rights, with the changes recently made to the (2000) Rules of Procedure of both the Court and the IACHR, in accordance with the recommendations of the OAS General Assembly, if the aforementioned additional appropriations to the Court and the IACHR are not gradually increased the regional system of protection runs a real risk of collapse in the near future.

42 Cf. OAS, OEA/Ser.G-CP/doc.3407/01, January 23, 2001, p.3.

4. Enhancement of the Judicial Nature of the Conventional Protection Mechanism, Direct Access for the Individual to Justice at the International Level, and Collective Guarantee.

84. Finally, as I did at the end of the dialogue on my address of March 9 last before this CAJP, allow me to conclude my presentation today by underscoring the importance of the enhancement of the judicial nature of procedures under the American Convention, since the judicial process is the most developed form of protection of the rights of the human person. By the same token, it is necessary to address the urgent need also to ensure access for individuals to justice on the international plane, to which end, as mentioned, the adoption by the Inter-American Court of its new (2000) Rules of Procedure has contributed decisively.

85. *Locus standi* for individual petitioners throughout proceedings before the Court, therefore, is now assured by the new Rules of Procedure of the Court, due to enter into force on June 1, 2001. This procedural stride ought to be enshrined in a convention, rather than a set of rules, so as to ensure a real commitment by all the states parties to the American Convention to the unequivocal recognition of individuals as legal persons with full procedural capacity to act as subjects of international human rights law.

86. The day that we manage to progress from *locus standi* to *jus standi* for individuals before the Court we will have reached the culmination of a long evolution of the law toward the emancipation of the human person as the bearer of inalienable rights that are inherent in them as such, and that emanate directly from international law. The progression, following the full participation of individual complainants throughout proceedings (*locus standi*) before the Court, toward the right of direct access to the Court for individuals (*jus standi*) is, in my opinion, a logical upshot of the progressive evolution of the protection mechanism under the American Convention. The day that we attain that degree of evolution, the ideal will be realized of full legal equality before the Inter-American Court between the individual as true complainant party, and the state as respondent party. Every true international jurist in our hemisphere has the unavoidable duty to contribute to this evolution.

87. In my view, strengthening the protection mechanism under the American Convention requires the recognition by all states parties to the American Convention of the binding jurisdiction of the Court, which, of necessity, would be automatic and unconditional. It is important to persevere in the pursuit of the old ideal of international justice, which is latterly making increasing strides in different parts of the world. Our regional system of protection as a whole should be placed above the interests of any given state, or of either supervisory organ of the American Convention, or of any of the other players in the system. Of necessity, sectarian interests must yield to considerations of principle, the protection needs of alleged victims of human rights violations, and the imperative of improving and strengthening the mechanism for protection of the rights enshrined in the American Convention.

88. Permit me again to express, on this occasion before the CAJP, the trust that the Inter-American Court deposits in the states parties as *guarantors* of the American Convention. Each

state party individually assumes the duty to comply with the decisions of the Court, as provided by Article 68 of the Convention, in accordance with the principle of *pacta sunt servanda*, and because, moreover, it is an obligation under their domestic law. All the states parties also assume the obligation to ensure the integrity of the American Convention, as guarantors thereof. Ensuring faithful compliance with the judgments of the Court is the duty of all the states parties to the Convention.

89. The application by the aforementioned states of the *collective guarantee*—which underlies the American Convention and all treaties on human rights—is crucial for faithful execution or compliance with the judgments and decisions of the Court, as well as for abidance with the recommendations of the IACHR. In addressing the issue of application of the collective guarantee by the states parties to the Convention, it is important to bear in mind the two fundamental pillars of the protection mechanism contained in the American Convention,⁴³ namely, the individual right of petition at the international level and the unassailability of the binding jurisdiction of the Inter-American Court: as I have always held, these core elements constitute real fundamental clauses (*cláusulas pétreas*) of the international protection of human rights.⁴⁴

90. Upon considering the application of the collective guarantee by the states parties to the Convention, it is also necessary to bear in mind the time element—since it covers both monitoring and prevention measures—of the workings of the protection mechanism contained in the American Convention. Measures for *monitoring* compliance with the decisions of both organs of supervision of the American Convention are crucially important, as are *prevention* measures, as is eloquently demonstrated by the increasing and effective use of provisional measures by the Inter-American Court. The pursuit of full protection and prevalence of the rights inherent in the individual, in all circumstances regardless, corresponds to the new *ethos* of the present times, and is a clear expression in our part of the world of the *universal juridical conscience* at the outset of the twenty-first century.

91. Developing this conscience—the material source of all law—entails unequivocal acceptance that no State can consider itself above the law, the ultimate beneficiary of whose norms are individuals. It should never be forgotten that the state itself was originally conceived to ensure the general welfare. The state exists for the individual, not vice versa. Accordingly, *so-called raison d'État is limited* by respect for the rights inherent in all individuals, by the satisfaction of the needs and aspirations of the public, and by the impartial treatment of the matters that affect the whole of humanity.

43 And of other human rights treaties that also recognize the petition system.

44 Cf. A.A. Cañado Trindade, "Las Cláusulas Pétreas de la Protección Internacional del Ser Humano: El Acceso Directo de los Individuos a la Justicia a Nivel Internacional y la Intangibilidad de la Jurisdicción Obligatoria de los Tribunales Internacionales de Derechos Humanos," in *The Inter-American System for the Protection of Human Rights on the Threshold of the Twenty-First Century - Report on the Seminar* (November 1999), Vol. I, San José, Costa Rica, Inter-American Court of Human Rights, 2001, pp.3-68; also cf. the other references cited in footnote 23, *supra*.

92. In recognizing this primacy of the interests of humanity over *raison d'État*, states become parties to human rights treaties and exercise the collective guarantee of such treaties by protecting their integrity. Unquestionably, the need is acknowledged nowadays to restore the human person to their rightful central position as *subject of domestic as well as international law*. The monopoly of the State of the condition of being subject of rights is no longer sustainable, nor are the excesses of an archaic and degenerated legal positivism. The international legal personality of the human being is in our days a reality, and all that remains is to consolidate their full legal and procedural capacity at the international level. We all have the unavoidable duty to contribute to that aim, particularly since the acknowledgement of the centrality of human rights ultimately corresponds to the new *ethos* of our times.

Washington D.C.
April 5, 2001

CONSELHO PERMANENTE DA
ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS
COMISSÃO DE ASSUNTOS JURÍDICOS: E POLÍTICOS

OEA/Ser.G
CP/CAJP-1781/01
5 abril 2001
Original: espanhol

RELATÓRIO E PROPOSTAS DO
PRESIDENTE E RELATOR DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS,
JUIZ ANTÔNIO A. CANÇADO TRINDADE,
À COMISSÃO DE ASSUNTOS JURÍDICOS E POLÍTICOS DO
CONSELHO PERMANENTE DA ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS,
NO ÂMBITO DO DIÁLOGO SOBRE O SISTEMA INTERAMERICANO
DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS:

BASES PARA UM PROJETO DE PROTOCOLO À
CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS,
PARA O FORTALECIMENTO DO SEU MECANISMO DE PROTEÇÃO

(Washington, D.C., 5 de abril de 2001)

Senhora Presidente da Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos da OEA, Embaixadora Margarita Escobar, Senhoras e Senhores Embaixadores e Representantes dos Estados membros da OEA, faz pouco menos de um mês, no dia 9 de março último, tive a honra de comparecer a esta Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos (CAJP) do Conselho Permanente da Organização dos Estados Americanos (OEA), presidida pela Embaixadora Margarita Escobar, Representante Permanente de El Salvador junto à OEA, para apresentar o *Relatório Anual* de 2000, na qualidade de Presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Ao final da minha exposição, tive a ocasião de manter um frutífero diálogo com as 12 delegações intervenientes, do qual guardo muito grata lembrança. Hoje, tenho o privilégio de voltar, ainda como Presidente da Corte, a comparecer perante esta mesma Comissão, acompanhado pelo Secretário da Corte, Senhor Manuel E. Ventura Robles, desta vez para participar do Diálogo – iniciado no ano passado na CAJP – sobre o Sistema de Proteção dos Direitos Humanos, ao qual a Corte Interamericana atribui a maior importância.

I. Antecedentes e observações preliminares

No Quadragésimo Terceiro Período de Sessões da Corte Interamericana de Direitos Humanos, realizado em sua sede em San José, Costa Rica, de 18 a 29 de janeiro de 1999, a Corte resolveu “estudar os possíveis meios para fortalecer o sistema interamericano de proteção dos direitos humanos”. Para essa finalidade, designou seu Relator o Juiz Antônio A. Cançado Trindade e criou uma Comissão de Acompanhamento das consultas que começaria a realizar, constituída pelo próprio Juiz Relator e três outros magistrados.¹ Ademais, a Corte decidiu realizar um grande seminário no mês de novembro de 1999, além de quatro Reuniões de Peritos de alto nível. Em cumprimento à incumbência que me foi confiada, desenvolvi, como Juiz *rapporteur*, a partir de então, uma série de atividade e estudos, coordenei o seminário sobre *O Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos no Limite do Século XXI*, de novembro de 1999 (cujo primeiro tomo de atas foi apresentado a esta CAJP e distribuído às delegações presentes, ao final da minha exposição do dia 9 de março último) e presidi quatro Reuniões de Peritos do mais alto nível, convocadas pela Corte (cf. *infra*);

Nos dias 10 e 11 de fevereiro de 2000, fiz uma exposição na Reunião do Grupo *Ad Hoc* de Representantes dos Ministros das Relações Exteriores dos países do Hemisfério, sobre o desenvolvimento institucional e o trabalho e jurisprudência da Corte Interamericana. Posteriormente, em 16 de março de 2000, apresentei um *Relatório* – meu primeiro *Relatório* – a esta CAJP no âmbito do Diálogo sobre o Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos, no qual avaliei os resultados do seminário de novembro de 1999 (quanto a temas tais como acesso à justiça no plano internacional, ordem e avaliação das provas, solução amistosa, reparações, cumprimento de sentenças, papel das ONGs no sistema interamericano de proteção, bem como das quatro Reuniões de Peritos realizadas na sede da Corte entre setembro de 1999 e fevereiro de 2000.²

No é minha intenção hoje reiterar as considerações que formulei em ocasiões anteriores perante esta mesma CAJP, mas antes examinar mais profundamente alguns pontos que me parecem de especial importância nesta etapa do corrente Diálogo sobre o estado atual e os rumos do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos. Ao apresentar hoje o meu novo *Relatório*, sobre o que tomo a liberdade de denominar as “*Bases para um projeto de Protocolo à Convenção Americana sobre Direitos Humanos para o Fortalecimento de seu Mecanismo de Proteção*” quero formular alguns breves esclarecimentos preliminares.

As propostas que a seguir apresento são fruto de intensa e prolongada reflexão pessoal sobre os meios de fortalecer o mecanismo de proteção da Convenção Americana sobre Direitos

1 Corte Interamericana de Direitos Humanos, *Ata da Sessão No 15*, de 27 de janeiro de 1999.

2 Cf. OEA, *Relatório do Presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos, Juiz Antônio A. Cançado Trindade, à Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos do Conselho Permanente da Organização dos Estados Americanos no Âmbito do Diálogo sobre o Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos* (16 de março de 2000), documento OEA/Ser.G/CP/CAJP-1627/00, de 17 de março de 2000, páginas 21-32 (também disponível em inglês, francês e espanhol).

Humanos. A meu ver, deve fazer parte de um *processo* de reflexão coletiva, a ser conduzido em caráter permanente, com a participação de todos os atores do sistema interamericano de proteção: Estados, órgãos convencionais de supervisão internacional (Corte e Comissão Interamericana de Direitos Humanos), o Instituto Interamericano de Direitos Humanos (IIDH), as ONGs e os beneficiários do sistema em geral. É da maior importância a realização das mais *amplas consultas* a todos esses atores (inclusive mediante a distribuição de questionários) a fim de chegar a consensos mediante diálogo construtivo nos próximos anos, imprescindíveis para o êxito da apresentação futura, no momento oportuno, do referido projeto de Protocolo de ampla reforma da Convenção Americana, com vistas, especificamente, a fortalecer o seu mecanismo de proteção.

Estou consciente de que as referidas consultas requererão tempo, para a formação dos necessários consensos, e de que as propostas que apresento a seguir não serão consideradas na próxima Assembléia Geral da OEA, porquanto, além da exigüidade de tempo, já há, para consideração da Assembléia Geral a realizar-se em San José, Costa Rica, no próximo mês de junho, propostas construtivas e oportunas por parte de alguns Estados membros da OEA, que abrangem aspectos específicos das necessárias reformas. A meu ver, mais importante que os resultados imediatos da reforma do mecanismo de proteção da Convenção é a *formação de uma consciência*, entre todos os atores do sistema interamericano de proteção, quanto à necessidade de mudanças, sem idéias preconcebidas.

Conforme observei em nosso intercâmbio de idéias de 9 de março passado, realizado neste mesmo Salão “Libertador Simón Bolívar” da sede da OEA em Washington D.C., estou firmemente convencido de que a *consciência* é a fonte material de todo o Direito, responsável por seu avanço e sua evolução, além de suas fontes formais. Sem essa *formação de uma consciência* pouco conseguiremos avançar o aperfeiçoamento de nosso sistema de proteção. Outros pré-requisitos para a consolidação de nosso sistema regional de proteção são, como há muito venho insistindo, a ratificação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos – ou adesão a ela – por parte de todos os Estados membros da OEA, a plena aceitação da jurisdição obrigatória da Corte Interamericana por todos os Estados Partes na Convenção e a incorporação das normas substantivas desta última no direito interno dos Estados Partes.³

As propostas que apresento às delegações presentes à esta sessão da CAJP têm por objetivo, todas elas, aperfeiçoar e fortalecer o mecanismo de salvaguarda dos direitos humanos, tendo em mente as cada vez maiores demandas e necessidades de proteção da pessoa humana em nossa parte do mundo. Já tive ocasião de apresentá-las, uma por uma, na reunião conjunta entre a Corte e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, recentemente realizada nessa mesma cidade de Washington, no dia 8 de março de 2001.⁴ Tenho hoje o privilégio de submetê-

3 Cf. seção VII.1, *infra*.

4 Também as apresentei em outras recentes ocasiões, como, por exemplo, na última reunião anual do Conselho Diretor do IIDH, realizada em 16 de março de 2001, bem como no seminário para organizações não-governamentais.

las, uma por uma, à consideração das Senhoras e Senhores Embaixadores e Representantes dos Estados membros da OEA, convidando-os respeitosamente a refletir sobre os seguintes pontos, que passo a examinar a seguir: a) a evolução do Regulamento da Corte em perspectiva histórica; b) a significação das mudanças introduzidas pelo novo Regulamento (de 2000) da Corte para a operação do mecanismo de proteção da Convenção Americana; c) o fortalecimento da capacidade processual internacional dos indivíduos de acordo com a Convenção Americana; d) a reforma aqui proposta dos procedimentos segundo a Convenção Americana e o respectivo ajustamento do Estatuto da Corte; e e) a evolução do *locus stadi* ao *jus stadi* dos indivíduos demandantes perante a Corte.

Concluída a apresentação dessas questões, e retomando quatro aspectos centrais que foram objeto de nosso frutífero intercâmbio de idéias de 9 de março último, apresentarei minhas breves reflexões finais sobre quatro outros pontos, a saber: a) a satisfação dos requisitos básicos para a evolução do sistema interamericano de proteção; b) o papel da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) no processo contencioso perante a Corte Interamericana; c) as implicações financeiras das recentes mudanças introduzidas no novo Regulamento da Corte (de 2000); e d) a jurisdicionalização do mecanismo de proteção segundo a Convenção Americana e o acesso direto do ser humano à instância judicial internacional no âmbito do sistema interamericano de proteção, bem como o exercício da garantia coletiva pelos Estados Partes na Convenção.

II. A evolução do Regulamento da Corte em perspectiva histórica

1. Os dois primeiros Regulamentos da Corte (1980 e 1991)

De início, parece-me de todo oportuno e necessário, conforme observei em meu Relatório do ano passado a esta CAJP,⁵ de maneira breve recapitular a evolução, ao longo dos 21 anos de existência do Tribunal, de seu Regulamento, para melhor apreciar as mudanças nele recentemente introduzidas pela Corte, com sua atual composição. A Corte Interamericana aprovou seu *primeiro Regulamento* no mês de julho de 1980, inspirando-se no Regulamento então vigente da Corte Européia de Direitos Humanos, o qual, por sua vez, tomou por modelo o Regulamento da Corte Internacional de Justiça (CIJ). Entretanto, a Corte Européia logo se deu conta de que teria de reformar seu Regulamento a fim de ajustá-lo às distintas naturezas dos casos contenciosos de direitos humanos.⁶ Quanto à Corte Interamericana, seu primeiro *inter-*

5 OEA, *Relatório do Presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos*, Juiç Antônio A. Cançado Trindade, à Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos do Conselho Permanente da Organização dos Estados Americanos no Âmbito do Diálogo sobre o Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos (16 de março de 2000), documento OEA/Ser.G/CP/CAJP-1627/00, de 17 de março de 2000, páginas 17-21 (também disponível em inglês, francês e espanhol).

6 Assim, em conformidade com seu próprio parecer, emitido em 1974, a Corte Européia, na reforma de seu Regulamento que entrou em vigor em 1º de janeiro de 1983, assegurou a representação legal direta dos indivíduos demandantes no processo perante ela, dando maior eficácia ao direito de petição

na corporis esteve em vigor por mais de uma década, havendo expirado sua vigência em 31 de julho de 1991.

Em virtude da influência do Regulamento da CIJ, o procedimento, sobretudo para os casos contenciosos, era particularmente lento.⁷ Uma vez apresentado o caso perante a Corte Interamericana, o Presidente citava a uma reunião os representantes da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e do Estado demandado, a fim de recolher seus respectivos pareceres sobre a ordem e os prazos para a apresentação da memória, contramemória, réplica e tréplica. Quanto às exceções preliminares, deviam elas ser apresentadas antes da expiração do prazo fixado para a conclusão da primeira atuação do procedimento escrito, ou seja, da apresentação da contramemória. Nesse contexto jurídico, tramitaram os três primeiros casos contenciosos e, quanto ao exercício da função consultiva, os 12 primeiros pareceres consultivos.

Ante a necessidade de agilizar os procedimentos, a Corte aprovou o *segundo Regulamento* em 1991, o qual entrou em vigor em 1º de agosto do mesmo ano. Diferentemente do Regulamento anterior, o novo Regulamento do Tribunal estabelecia que o Presidente inicialmente faria um exame preliminar da demanda apresentada e, se constatasse que os requisitos fundamentais para o prosseguimento do processo não haviam sido cumpridos, solicitava ao demandante que corrigisse as falhas encontradas dentro de prazo não superior a 20 dias. De acordo com esse novo Regulamento, o Estado demandado tinha o direito de responder por escrito à demanda dentro dos três meses subseqüentes à notificação da mesma. Quanto às exceções preliminares, foi fixado em 30 dias o prazo para a interposição destas, a partir da notificação da demanda, estabelecendo-se, sucessivamente, um prazo igual para a apresentação das observações a essas exceções.

Cumpra salientar que, a partir desse segundo Regulamento, as partes deviam fazer a apresentação de escritos dentro dos prazos fixados no Regulamento, deixando esse fato de

individual. As modificações introduzidas no novo Regulamento afirmaram o princípio básico da igualdade de tratamento de todos ante a jurisdição internacional, asseguraram maior equilíbrio entre os interesses contrapostos, mantendo-se fiéis à natureza especial do procedimento estabelecido na Convenção Européia. Além disso, puseram um fim à ambigüidade do papel da antiga Comissão Européia de Direitos Humanos (que foi concebida antes como defensora do interesse público, conforme se depreende das alegações de seu ex-Presidente, Sir Humphrey Waldock, perante a Corte Européia, no caso *Lawless versus Irlanda*, 1960). P. Mahoney, “*Developments in the Procedure of the European Court of Human Rights: the Revised Rules of Court*”, 3 *Yearbook of European Law* (1983) páginas 127-167.

7 Cabe lembrar que o Regulamento da CIJ, com rígidas etapas processuais, foi originalmente concebido para o contencioso “entre Estados”, juridicamente iguais (totalmente distinto do contencioso internacional dos direitos humanos); A.A. Cançado Trindade, “*Co-existence and Co-ordination of Mechanisms of International Protection of Human Rights (At Global and Regional Levels)*”, 202 *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye* (1987), Capítulo XV, páginas 383-394. E, sobre O Regulamento da CIJ, cf. S. Rosenne, *Procedure in the International Court – A Commentary on the 1978 Rules of the International Court of Justice*, The Hague, Nijhoff, 1983, páginas 1-305; G. Guyomar, *Commentaire du Règlement de la Cour Internationale de Justice - Interprétation et pratique*, Paris, Pedone, 1973, páginas 1-535.

depende do parecer das partes (como sucedia com as normas anteriores), o que, em alguns casos, levou a que a apresentação dos escritos demorasse até um ano. Tendo presentes os princípios da economia processual e do equilíbrio entre as partes, o Regulamento de 1991 dispôs que o Presidente consultaria os representantes da CIDH e do Estado demandado, se considerassem necessários outros atos do procedimento escrito, o que foi o início de um processo de racionalização e simplificação do procedimento perante a Corte, que muito se aperfeiçoou com a adoção do terceiro Regulamento do Tribunal em 1996 (cf. *infra*).

Quanto à tramitação das medidas provisórias, o primeiro Regulamento da Corte estabelecia que, ante a apresentação de um pedido de adoção dessas medidas, se a Corte não se achasse reunida, o Presidente devia convocá-la de imediato; ou, estando pendente essa reunião, o Presidente, em consulta com a Comissão Permanente da Corte ou, na medida do possível, com todos os juizes, requeria às partes, se fosse necessário, que atuassem de maneira a possibilitar que qualquer decisão que a Corte viesse a tomar, em relação ao pedido de medidas provisórias, tivesse os efeitos pertinentes. Dada a carência de recursos humanos e materiais, e dado o caráter não permanente (até este momento) da Corte, esta se viu na necessidade de revisar o procedimento a fim de conseguir, de maneira imediata e efetiva, a salvaguarda dos direitos à vida e à integridade pessoal consagrados na Convenção Americana.

Assim, em 25 de janeiro de 1993, foi introduzida uma emenda relativa às medidas provisórias que ainda se mantém em vigor. Essa modificação dispôs que, se a Corte não estiver reunida, o Presidente tem a potestade de requerer ao Estado envolvido no caso que tome as medidas urgentes necessárias para evitar danos irreparáveis às pessoas beneficiárias das medidas. Uma resolução do Presidente nesse sentido seria submetida à consideração do plenário da Corte no período de sessões imediatamente seguinte, para sua ratificação. Na esfera do Regulamento aprovado em 1991, e de suas reformas posteriores, foram reveladas as etapas do procedimento de 18 diferentes casos contenciosos, além de dois outros pareceres consultivos.

2. O terceiro Regulamento da Corte (1996)

Cinco anos depois da aprovação do segundo Regulamento, fui designado pela Corte para preparar um anteprojeto de reforma do Regulamento, tomando por base a discussão a esse respeito travada em sucessivas sessões do Tribunal. Seguiram-se numerosos debates na Corte, ao final dos quais foi adotado o *terceiro Regulamento* de sua história, em 16 de setembro de 1996, havendo entrado em vigor em 1º de janeiro de 1997. O novo Regulamento de 1996 apresentou algumas inovações.

Quanto à realização de atos do procedimento, esse *terceiro Regulamento* da Corte, na mesma linha do Regulamento anterior, dispôs que as partes podiam solicitar ao Presidente que realizasse outros atos do procedimento escrito, solicitação cuja pertinência seria avaliada pelo Presidente, que, se a admitisse, fixaria os prazos correspondentes. Considerando-se os reiterados pedidos de prorrogação dos prazos para a apresentação da contestação da demanda e das exceções preliminares nos casos em tramitação perante a Corte, o terceiro Regulamento dispôs

que fossem estendidos os prazos a quatro e a dois meses, respectivamente, ambos contados a partir da notificação da demanda.

Comparado com os dois Regulamentos anteriores, pode-se constatar que o terceiro Regulamento da Corte definiu tanto a terminologia como a própria estrutura do procedimento perante o Tribunal. Graças aos esforços conjuntos de todos os juizes, pela primeira vez a Corte passou a dispor de um *interna corporis* com uma terminologia e uma seqüência de atos processuais próprios de um verdadeiro Código de Processo internacional. Pela primeira vez, o novo [terceiro] Regulamento da Corte estabeleceu os momentos processuais para que as partes apresentassem a prova correspondente às diferentes etapas do procedimento, deixando a salvo a possibilidade de apresentação extemporânea de prova em casos de força maior, impedimento grave ou fatos supervenientes.

Por outro lado, esse Regulamento ampliou a faculdade do Tribunal para solicitar às partes, ou procurar *motu proprio*, qualquer meio probatório em qualquer estado do procedimento, para melhor resolver os casos submetidos à sua consideração. Quanto à terminação antecipada do processo, o Regulamento de 1996 inclui, além das figuras da solução amistosa e da desistência, a subordinação à Corte, a qual, uma vez ouvido o parecer da parte demandante, da Comissão e dos representantes da vítima ou seus familiares, estabelece sua procedência e fixa os efeitos jurídicos que correspondam ao referido ato (a partir da cessação da controvérsia quanto aos fatos).

O principal salto qualitativo do terceiro Regulamento da Corte foi dado por seu artigo 23, mediante o qual foi concedida aos representantes das vítimas ou de seus familiares a faculdade de apresentar, de maneira autônoma, seus próprios argumentos e provas na etapa de reparações. Cumpre lembrar os antecedentes, pouco conhecidos, extraídos da prática recente da Corte, dessa significativa decisão. No processo contencioso perante a Corte Interamericana, os representantes legais das vítimas haviam sido, nos últimos anos, integrados à delegação da Comissão Interamericana com a designação eufemística de “assistentes” da mesma.⁸

Em vez de resolver o problema, essa *práxis* criou ambigüidades que até hoje persistem.⁹ Ao ser discutido o projeto de Regulamento de 1996, considerou-se que era chegado o momento de procurar superar tais ambigüidades, uma vez que os papéis da Comissão (como guardiã da Convenção assistindo a Corte) e dos indivíduos peticionários (como verdadeira parte demandante) são claramente distintos. A própria prática passou a demonstrar que a evolução no sen-

8 Essa solução “pragmática” teve o aval, com a melhor das intenções, de uma reunião conjunta da Corte e da CIDH, realizada em Miami em janeiro de 1994.

9 O mesmo ocorria no sistema europeu de proteção até 1982, quando a ficção dos “assistentes” da Comissão Européia foi finalmente superada pela reforma do Regulamento da Corte Européia, que entrou em vigor em 1º de janeiro de 1983; cf. P. Mahoney e S. Prebensen, “*The European Court of Human Rights*”, *The European System for the Protection of Human Rights* (eds. R.St.J. Macdonald, F. Matscher e H. Petzold), Dordrecht, Nijhoff, 1993, página 630.

tido da consagração final desses diferentes papéis devia ocorrer *pari passu* com a gradual *jurisdicionalização* do mecanismo de proteção segundo a Convenção Americana.

Não se pode negar que a proteção jurisdicional é efetivamente a forma mais evoluída de salvaguarda dos direitos humanos e a que melhor atende aos imperativos do direito e da justiça. O Regulamento anterior da Corte (de 1991) previa, em termos indiretos, uma tímida participação das vítimas ou seus representantes no procedimento perante a Corte, sobretudo na etapa de reparações e quando convidados por esta.¹⁰ Um passo significativo, que não pode passar despercebido, foi dado no caso *El Amparo* (reparações, 1996), relativo à Venezuela, verdadeiro “divisor de águas” nessa matéria: na audiência pública realizada pela Corte Interamericana em 27 de janeiro de 1996, um de seus magistrados, ao manifestar expressamente seu entendimento de que pelo menos naquela etapa do processo não podia haver dúvida de que os representantes das vítimas eram “*a verdadera parte demandante perante a Corte*”, em determinado momento do interrogatório passou a dirigir perguntas a eles, aos representantes das vítimas (e não aos delegados da Comissão ou aos agentes do Governo), que apresentaram suas respostas.¹¹

Pouco depois dessa memorável audiência no caso *El Amparo*, os representantes das vítimas apresentaram dois escritos à Corte (de 13 de maio de 1996 e 29 de maio de 1996). Paralelamente, em relação ao cumprimento de sentença de interpretação de sentença prévia de indenização compensatória nos casos anteriores *Godínez Cruz* e *Velásquez Rodríguez*, os representantes das vítimas também apresentaram dois escritos à Corte (de 29 de março de 1996 e 2 de maio de 1996). A Corte só determinou que se encerrasse o processo desses dois casos depois de constatado o cumprimento, por parte de Honduras, das sentenças de reparação e de interpretação desta última, e depois de haver tomado nota dos pontos de vista não só da CIDH e do Estado demandado, mas também dos petionários e dos representantes legais das famílias das vítimas.¹²

O campo estava aberto à mudança, nesse particular, das disposições pertinentes do Regulamento da Corte, sobretudo a partir dos acontecimentos no procedimento do caso *El Amparo*. O próximo passo, decisivo, foi dado no novo Regulamento da Corte, aprovado em 16 de setembro de 1996 e vigente a partir de 1º de janeiro de 1997, cujo artigo 23 dispôs que “na fase de

10 Cf. os artigos 44.2 e 22.2, bem como os artigos 34.1 e 43.1 e 2, do Regulamento de 1991. Anteriormente, nos casos *Godínez Cruz* e *Velásquez Rodríguez* (reparações, 1989), relativos a Honduras, a Corte recebeu escritos dos familiares e advogados das vítimas e tomou nota dos mesmos (Sentenças de 21 de julho de 1989).

11 Cf. a intervenção do Juiz A.A. Cançado Trindade e as respostas do Senhor Walter Márquez e da Senhora Lúgía Bolívar, como representantes das vítimas, *in*: Corte Interamericana de Direitos Humanos, *Transcripción de la Audiencia Pública Celebrada en la Sede de La Corte el Día 27 de Enero de 1996 sobre Reparaciones – Caso El Amparo*, páginas 72-76 (datilografado, distribuição interna).

12 Cf. as duas resoluções da Corte, de 10 de setembro de 1996, sobre os referidos casos, *in*: Corte I.A.D.H., Relatório Anual da Corte Interamericana de Direitos Humanos – 1996, páginas 207-213.

reparações, os representantes das vítimas ou de seus familiares poderão, de forma autônoma, apresentar seus próprios argumentos e provas”. Ademais dessa disposição, de fundamental importância, também merecem destaque os artigos 35.1, 36.3 e 37.1 do Regulamento de 1996, sobre a notificação (pelo Secretário da Corte) da demanda, da contestação da demanda e das exceções preliminares, respectivamente, ao denunciante original e à [suposta] vítima ou seus familiares.

Ficou evidente que já não se podia pretender ignorar ou subestimar a posição de verdadeira parte demandante dos indivíduos peticionários. Foi, porém, a adoção sobretudo do artigo 23 (*supra*) do Regulamento de 1996 que constituiu passo significativo no sentido da abertura do caminho para a evolução subsequente na mesma direção, ou seja, de maneira a assegurar que no futuro previsível os indivíduos finalmente tiveram *locus standi* no procedimento perante a Corte, não só na fase de reparações mas em todas as fases do procedimento atinente aos Casos a ela encaminhados pela Comissão (cf. *infra*).

Na etapa inicial dos *travaux préparatoires* do terceiro Regulamento (de 1996), tomei a liberdade de recomendar ao então Presidente da Corte que fosse outorgada essa faculdade às supostas vítimas ou a seus familiares, ou a seus representantes legais, em *todas* as etapas do procedimento perante a Corte (*locus standi in judicio*).¹³ Consultados os demais magistrados, a

13 Em carta que dirigi ao então Presidente da Corte Interamericana (Juiz Héctor Fix-Zamudio), em 7 de setembro de 1996, no âmbito dos *travaux préparatoires* do terceiro Regulamento da Corte, assinalai, *inter alia*, o seguinte: “(...) Sem pretender antecipar-me a nossos futuros debates, gostaria de resumir os argumentos que, a meu ver, militam, em tese, a favor do reconhecimento, com a devida prudência, do *locus standi* das vítimas no procedimento perante a Corte Interamericana em casos já encaminhados a esta pela Comissão Interamericana. Em primeiro lugar, corresponde aos direitos protegidos a capacidade processual de vindicá-los ou exercê-los. A proteção de direitos deve ser dotada do *locus standi* processual das vítimas, sem o que estará o procedimento desprovido em parte do elemento contraditório, essencial na procura da verdade e da justiça. É a própria essência do contencioso internacional de direitos humanos o contraditório entre as vítimas de violações e os Estados demandados. O *locus standi in judicio* das vítimas contribui para melhor instruir o processo. Em segundo lugar, a igualdade processual das partes (*equality of arms/égalité des armes*) é essencial a todo sistema jurisdicional de proteção dos direitos humanos; sem o *locus standi* das vítimas essa igualdade será prejudicada. Ademais, o direito de livre expressão das próprias vítimas é um elemento integrante do próprio devido processo jurídico. Em terceiro lugar, o *locus standi* das vítimas contribui para a “jurisdicionalização” do mecanismo de proteção, pondo fim à ambigüidade do papel da Comissão, a qual não é rigorosamente “parte” no processo, mas antes guardiã da correta aplicação da Convenção. Em quarto lugar, em casos de comprovadas violações de direitos humanos, são as próprias vítimas que recebem as reparações e indenizações. Estando as vítimas presentes no início e no final do processo, carece de sentido negar-lhes presença durante o mesmo. Em quinto lugar, *last but not least*, estando, a meu ver, superadas as razões históricas que levaram à denegação do *locus standi in judicio* das vítimas, o reconhecimento deste último conforma a personalidade e capacidade jurídicas internacionais da pessoa humana, para fazer valer seus direitos. Os avanços nessa direção, na atual etapa de evolução do sistema interamericano de proteção, são responsabilidade *conjunta* da Corte e da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. A Comissão terá de estar preparada para sempre expressar seus pontos de vista perante a Corte, embora não sejam coincidentes com os dos representantes das vítimas; e a Corte terá de estar preparada para receber e avaliar os argumentos dos delegados da Comissão e dos representantes das vítimas, embora sejam divergentes. (...)”

maioria da Corte optou por proceder por etapas, outorgando aquela faculdade na etapa de reparação (quando já se havia determinado a existência de vítimas de violação de direitos humanos). E isso, sem prejuízo de que, no futuro, se estendesse a faculdade aos indivíduos petionários em todas as etapas do processo, como havia eu proposto, consagrando a personalidade e a capacidade jurídicas plenas dos indivíduos como sujeitos do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

A nova norma, na fase de reparações, conferiu legitimidade ativa aos representantes das vítimas ou de seus familiares,¹⁴ que anteriormente apresentavam suas alegações por intermédio da CIDH, que as endossava. Obedecendo ao disposto nos artigos 23, 35, 37 e 57.6 do Regulamento de 1996, o Tribunal passou a comunicar aos denunciante originais, às vítimas ou a seus representantes familiares, os principais atos do procedimento escrito do caso submetido à Corte e as sentenças atinentes às diferentes etapas do processo. Esse foi o primeiro passo concreto para conseguir o acesso direto dos indivíduos à jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos e para assegurar sua mais ampla participação em todas as etapas do procedimento.

Cabe, finalmente, mencionar que os dois primeiros Regulamentos da Corte, anteriores ao de 1996 (cf. *supra*), estabeleciam que o Tribunal devia convocar uma audiência pública para a leitura e notificação de suas sentenças às partes. Esse procedimento foi eliminado do terceiro Regulamento, a fim de agilizar o trabalho do Tribunal (não permanente), evitando as despesas que implicava o comparecimento dos representantes das partes perante a Corte para a leitura das sentenças, e de maximizar o aproveitamento da limitada permanência dos Juízes na sede do Tribunal durante os períodos de sessões. Na âmbito do Regulamento de 1996, o Tribunal conheceu, até março de 2000, de 17 casos contenciosos, em diferentes etapas do procedimento e emitiu os dois mais recentes (15a. e 16a.) pareceres consultivos.

III. O amplo alcance das mudanças introduzidas no novo Regulamento (quarto) da Corte (de 2000)

Também me parece conveniente e necessário destacar, como o fiz em meu último Relatório, de 9 de março de 2001, a esta CAJP,¹⁵ a significação das mudanças introduzidas pelo

Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), *Carta do Juiz Antônio Augusto Cançado Trindade ao Presidente Héctor Fix-Zamudio*, de 7 de setembro de 1996, páginas 4 e 5 (original depositado nos arquivos da Corte). Para outras propostas, cf. CIDH, *Carta do Juiz Antônio Augusto Cançado Trindade ao Presidente Héctor Fix-Zamudio*, de 6 de dezembro de 1995, página 2 (original depositado nos arquivos da Corte).

- Sustentei esses mesmos argumentos em *todas* as reuniões anuais conjuntas entre a Corte e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, no período de 1995 a 1999 e em 2001 (conforme consta das transcrições das mesmas), bem como na reunião conjunta dos dirigentes de ambos os órgãos em 2000.

14 Segundo o artigo 23 do Regulamento de 1996, “na fase de reparações, os representantes das vítimas ou de seus familiares poderão, de forma autônoma, apresentar seus próprios argumentos e provas”.

15 Cf. OEA, Relatório do Presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos, Juiz Antônio A. Cançado Trindade, à Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos do Conselho Permanente da Organiza-

novo Regulamento (de 2000) da Corte para a operação do mecanismo de proteção da Convenção Americana. Com efeito, a mudança de século testemunhou um salto qualitativo fundamental na evolução do próprio Direito Internacional dos Direitos Humanos, no âmbito da operação do referido mecanismo de proteção da Convenção Americana: a adoção do novo Regulamento da Corte Interamericana, em 24 de novembro de 2000, o qual entrará em vigor em 1º de junho de 2001. Para contextualizar as significativas mudanças introduzidas no novo Regulamento, cabe lembrar que a Assembléia Geral da OEA do ano 2000 (realizada em Windsor, Canadá) aprovou uma resolução¹⁶ acolhendo as recomendações do Grupo de Trabalho *Ad Hoc* sobre Direitos Humanos de Representantes dos Chanceleres dos países da Região (que se reuniu em San José, Costa Rica, em fevereiro de 2000).¹⁷

A referida resolução da Assembléia Geral da OEA, *inter alia*, incumbiu a Corte Interamericana, levando em consideração os *Relatórios* que apresentei, em representação da Corte, aos órgãos da OEA nos dias 16 de março, 13 de abril e 6 de junho de 2000,¹⁸ de examinar a possibilidade de: a) “permitir a participação direta da vítima” no procedimento perante a Corte (uma vez submetido o caso à sua competência), “levando em conta a necessidade tanto de preservar o equilíbrio processual como de redefinir o papel da CIDH nesses procedimentos”; e b) evitar a “duplicação de procedimentos” (uma vez submetido o caso à sua competência), particularmente “a produção da prova, levando em conta as diferenças de natureza” entre a Corte e a CIDH. Nunca é demais salientar que essa resolução não surgiu do nada, mas antes nasceu no contexto de amplo e prolongado processo de reflexão sobre os rumos do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos. A esse respeito, a Corte Interamericana tomou a iniciativa de convocar quatro Reuniões de Peritos do mais alto nível, que foram realizadas na sede do Tribunal nos dias 20 de setembro de 1999, 24 de novembro de 1999, 5 e 6 de fevereiro de 2000 e 8 e 9 de fevereiro de 2000, além do mencionado seminário internacional de novembro de 1999.¹⁹

A adoção, pela Corte, de seu *quarto Regulamento*, o do ano 2000, deve – e tomo a liberdade de insistir nesse ponto – ser contextualizada, porquanto foi efetuada como parte do referi-

ção dos Estados Americanos (9 de março de 2001), documento OEA/Ser.G/CP/CAJP-1770/01, de 16 de março de 2001, páginas 6-8 (também disponível em inglês, francês e espanhol).

16 Resolução AG/RES. 1701 (XXX-O/00), de 2000.

17 Tive a oportunidade de participar dos debates tanto da reunião do referido Grupo de Trabalho *Ad Hoc*, como da Assembléia Geral da OEA no Canadá, em representação da Corte Interamericana de Direitos Humanos e de constatar o tom positivo dos mesmos, com vistas a aperfeiçoar e fortalecer os procedimentos segundo a Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

18 Reproduzidos *in*: OEA, Relatório Anual da Corte Interamericana de Direitos Humanos – 2000, documento OEA/Ser.L/V/III.50-doc.4/01, San José, Costa Rica, 2001, páginas 657-790.

19 Cf. *atas in*: Corte Interamericana de Derechos Humanos, *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el Umbral del Siglo XXI - Memoria del Seminario*, Volume I, San José, Costa Rica, CIDH, 2001, páginas 1-726.

do processo de reflexão, do qual participaram ativamente os órgãos de supervisão do sistema de proteção, a própria OEA, seus Estados membros, bem como entidades da sociedade civil. A Corte tomou a iniciativa não somente de aprovar seu novo Regulamento, mas também de formular propostas específicas de aperfeiçoamento e fortalecimento do mecanismo de proteção previsto na Convenção Americana sobre Direitos Humanos. As alterações regulamentares incidiram na racionalização dos atos processuais, em matéria probatória e de medidas provisórias de proteção; a modificação de maior transcendência consistiu em se conceder a participação direta das supostas vítimas, seus familiares ou seus representantes legais em *todas* as etapas do procedimento perante a Corte (cf. *infra*).

Em seu Regulamento de 2000, a Corte introduziu uma série de disposições, sobretudo em relação às exceções preliminares, a contestação da demanda e as reparações, com vistas a assegurar maior celeridade e agilidade no processo perante ela. A Corte teve presente o velho adágio “*justice delayed is justice denied*”; ademais, conseguindo-se um processo mais expedito, sem prejuízo da segurança jurídica, seriam evitados custos desnecessários, em benefício de todos os atores envolvidos nos casos contenciosos perante a Corte.

Nesse sentido, no que se refere às exceções preliminares, enquanto o Regulamento de 1996 dispunha que deviam elas ser opostas dentro dos dois meses seguintes à notificação da demanda, o Regulamento de 2000 determina que as referidas exceções só poderão ser interpostas no escrito de contestação da demanda (artigo 36). Além disso, apesar de que na etapa de exceções preliminares se aplique o princípio *reus in excipiendo fit actor*, o Regulamento de 2000 estabelece que a Corte poderá convocar uma audiência especial sobre exceções preliminares quando o julgar indispensável, ou seja, poderá, dependendo das circunstâncias, prescindir da audiência (conforme se depreende do artigo 36.5). E, embora a prática da Corte venha sendo até esta data primeiramente proferir uma sentença sobre exceções preliminares e, não sendo estas consideradas, posteriormente uma sentença sobre o fundo da questão, o Regulamento de 2000 dispõe, à luz do princípio da economia processual, que a Corte poderá resolver numa única sentença tanto as exceções preliminares como o fundo da questão (artigo 36).

Por sua vez, a contestação da demanda, que segundo o Regulamento de 1996, devia ser apresentada dentro dos quatro meses seguintes à notificação da demanda, de acordo com o Regulamento de 2000 deve ser apresentada dentro dos dois meses seguintes à notificação da demanda (artigo 37.1). Esta, como outras reduções de prazo, permite a tramitação do processo com maior celeridade, em benefício das partes envolvidas no mesmo. Também o Regulamento de 2000 estabelece que, na contestação da demanda, o Estado demandado deverá declarar se aceita os fatos denunciados e as pretensões do demandante, ou se os contradiz; desse modo, a Corte poderá considerar como aceitos os fatos não expressamente negados e as pretensões não expressamente controvertidas (artigo 37.2).

Em matéria probatória, tendo presente uma recomendação da Assembléia Geral da OEA (cf. *supra*), a Corte introduziu em seu Regulamento de 2000 uma disposição segundo a qual as provas apresentadas à CIDH devem ser incorporadas ao expediente do caso perante a Corte,

desde que tenham sido recebidas em procedimentos contraditórios, salvo se a Corte considerar indispensável repeti-las. Com essa inovação, a Corte pretende evitar a repetição de atos processuais, com vistas a aligeirar o processo e economizar seus custos. A esse respeito, cumpre ter em mente que as supostas vítimas ou seus familiares, ou seus representantes legais, podem apresentar, durante todo o processo, solicitações, argumentos e provas de forma autônoma (artigo 43).

Segundo o novo Regulamento da Corte, esta poderá dispor a acumulação de casos correlatos entre si, em qualquer situação em que se encontre a causa, sempre que exista identidade de partes, objeto e base normativa entre os casos a serem acumulados (artigo 28). Essa providência também se enquadra no propósito de racionalização do procedimento perante a Corte. O Regulamento de 2000 dispõe, ademais, que a apresentação das demandas, bem como as solicitações de pareceres consultivos, devem ser transmitidas ao Presidente e aos demais Juízes da Corte, bem como ao Conselho Permanente da OEA, por intermédio de seu Presidente; e, quanto às demandas, também devem ser remetidas ao Estado demandado, à CIDH, ao denunciante original e à suposta vítima, seus familiares ou representantes devidamente credenciados (artigos 35.2 e 62.1).

Quanto às medidas provisórias de proteção, embora a prática da Corte venha sendo, até esta data, realizar – quando o julgue necessário – audiências públicas sobre as referidas medidas, essa possibilidade não estava prevista no Regulamento de 1996. Por sua vez, o novo Regulamento de 2000 inclui nova disposição que estabelece que a Corte, ou seu Presidente, se esta não estiver reunida, poderá convocar as partes, se o julgar necessário, a uma audiência pública sobre as referidas medidas provisórias (artigo 25).

No que se refere a reparações, o Regulamento de 2000 determina que, entre as pretensões expressas no escrito da própria demanda deve-se incluir as referentes às reparações e custas (artigo 33.1). Por sua vez, as sentenças proferidas pela Corte devem conter, *inter alia*, o pronunciamento sobre reparações e custas (artigo 55.1, h). Desse modo, uma vez mais se procura reduzir a duração do processo perante o Tribunal, à luz do princípio da celeridade e economia processuais, y em benefício de todos os interessados.

Conforme recomendou a Assembléia Geral da OEA (cf. *supra*), a Corte introduziu em seu novo Regulamento de 2000 uma série de medidas destinadas a outorgar às supostas vítimas, seus familiares ou seus representantes devidamente credenciados, a participação direta (*locus standi in judicio*) em todas as etapas perante o Tribunal. Em perspectiva histórica, essa modificação é a mais transcendente do quarto Regulamento da Corte, além de verdadeiro marco na evolução do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos, em particular, e do Direito Internacional dos Direitos Humanos, em geral. O artigo 23 do novo Regulamento de 2000, “Participação das supostas vítimas”, dispõe que:

1. Uma vez admitida a demanda, as supostas vítimas, seus familiares ou seus representantes devidamente credenciados poderão apresentar suas solicitações, argumentos e provas de forma autônoma durante todo o processo.

2 Se houver várias supostas vítimas, familiares ou representantes devidamente credenciados, deverão designar um interveniente comum que será o único autorizado a apresentar as solicitações, argumentos e provas no decorrer do processo, inclusive nas audiências públicas.

3. No caso de eventual desacordo, a Corte decidirá.

Conforme já assinaléi, o Regulamento anterior, de 1996, dera o primeiro passo nesse sentido, ao conceder às supostas vítimas, seus familiares ou seus representantes a faculdade de apresentar seus próprios argumentos e provas, de forma autônoma, especificamente na fase de reparações. Entretanto, se as supostas vítimas se encontrarem no *início* do processo (ao serem seus direitos supostamente violados), bem como ao *final* do mesmo (como eventuais beneficiários das reparações), por que motivo negar sua presença *durante* o processo, como verdadeira parte demandante? O Regulamento de 2000 remedeia essa incongruência que perdurou por mais de duas décadas (desde a entrada em vigor da Convenção Americana) no sistema interamericano de proteção.

Com efeito, com o Regulamento de 2000 da Corte Interamericana, as supostas vítimas, seus familiares ou representantes poderão apresentar solicitações, argumentos e provas de forma autônoma durante todo o processo perante o Tribunal (artigo 23). Assim, uma vez que a Corte notifica da demanda a suposta vítima, seus familiares ou seus representantes legais, ela concede a eles um prazo de 30 dias para a apresentação, de forma autônoma, dos escritos que contenham suas solicitações, argumentos e provas (artigo 35.4). Também durante as audiências públicas, poderão eles usar da palavra para a apresentação de seus argumentos e provas, dada sua condição de verdadeira parte no processo (artigo 40.2).²⁰ Com esse importante avanço, fica afinal aclarado que as verdadeiras partes num caso contencioso perante a Corte são os indivíduos demandantes e o Estado demandado, e, somente processualmente, a CIDH (artigo 2.23).

Com a concessão do *locus standi in judicio* às supostas vítimas, seus familiares e seus representantes legais, em todas as etapas do processo perante a Corte, passam eles a desfrutar de todas as faculdades e obrigações, em matéria processual, que, até o Regulamento de 1996, eram privativos unicamente da CIDH e do Estado demandado (exceto na fase de reparações). Isso implica que, no procedimento perante a Corte,²¹ poderá haver, ou coexistir, três posturas

20 Quanto à demanda de interpretação, será comunicada pelo Secretário da Corte às partes no caso – incluídas naturalmente as supostas vítimas, seus familiares ou seus representantes legais – para que apresentem as alegações escritas que julguem pertinentes, dentro de um prazo fixado pelo Presidente da Corte (artigo 58.2).

21 Para o processo nos casos *pendentes* perante a Corte, *antes* da entrada em vigor do novo Regulamento em 1º de junho de 2001, a Corte Interamericana adotou uma *resolução sobre disposições transitórias* (em 13 de março de 2001), mediante a qual decidiu que: 1) os casos que se encontrem em curso no momento da entrada em vigor do novo Regulamento (de 2000) continuarão a tramitar de acordo com as normas do Regulamento anterior (de 1996), até que seja concluída a etapa processual em que se achem; 2) as supostas vítimas participarão da etapa que se inicie posteriormente à entrada em vigor do novo Regulamento (de 2000), em conformidade com o artigo 23 do mesmo.

distintas: a da suposta vítima (ou seus familiares ou representantes legais),²² como sujeito do Direito Internacional dos Direitos Humanos; a da CIDH, como órgão de supervisão da Convenção e auxiliar da Corte, e a do Estado demandado.

Essa histórica reforma do Regulamento da Corte situa os diferentes atores em perspectiva correta; contribui para melhor instrução do processo; assegura o princípio do contraditório, essencial na procura da verdade e na prevalência da justiça segundo a Convenção Americana; reconhece ser da essência do contencioso internacional dos direitos humanos a contraposição direta entre os indivíduos demandantes e os Estados demandados; reconhece o direito de livre expressão das próprias supostas vítimas, o que é um imperativo de equidade e transparência do processo, e, *last but not least*, garante a igualdade processual das partes (*equality of arms/égalité des armes*) em todo o procedimento perante a Corte.²³

IV. Fortalecimento da capacidade processual internacional dos indivíduos segundo a Convenção Americana sobre Direitos Humanos

O fortalecimento da capacidade processual dos indivíduos nos procedimentos segundo a Convenção Americana sobre Direitos Humanos vem sendo conseguido gradualmente de diferentes maneiras, no exercício das funções tanto contenciosa como consultiva da Corte Interamericana de Direitos Humanos, a par das medidas provisórias de proteção. Quanto aos *casos contenciosos*, a evolução nesse sentido pode ser apreciada mediante um estudo, como se viu anteriormente, tanto do desenvolvimento do próprio *Reglamento* da Corte Interamericana (cf.

22 As alegações, de maneira autônoma, das supostas vítimas (ou seus familiares ou representantes legais) devem naturalmente ser formuladas atendo-se aos termos da demanda (ou seja, os direitos que se alega na demanda terem sido violados), porque – como os processualistas não se cansam de sempre repetir (invocando os ensinamentos sobretudo dos mestres italianos) – o que não está no expediente do caso não está no mundo.

23 Em defesa dessa posição (que conseguiu superar resistências, sobretudo dos nostálgicos do passado, inclusive dentro do próprio sistema interamericano de proteção) cf. meus escritos: A.A. Cançado Trindade, “*El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (1948-1995): Evolución, Estado Actual y Perspectivas*”, *Derecho Internacional y Derechos Humanos/Droit international et droits de l’homme* (Livro Comemorativo da XXIV Sessão do Programa Exterior da Academia de Direito Internacional de Haia, San José, Costa Rica, abril/maio de 1995), *La Haya/San José, IIDH/Académie de Droit International de La Haye*, 1996, páginas 47-95; A.A. Cançado Trindade, “*The Consolidation of the Procedural Capacity of Individuals in the Evolution of the International Protection of Human Rights: Present State and Perspectives at the Turn of the Century*”, *30 Columbia Human Rights Law Review* – New York (1998) No 1, páginas 1-27; A.A. Cançado Trindade, “*The Procedural Capacity of the Individual as Subject of International Human Rights Law: Recent Developments*”, in *Karel Vasak Amicorum Liber – Les droits de l’homme à l’aube du XXIe siècle*, Bruxelles, Bruylant, 1999, páginas 521-544; A.A. Cançado Trindade, “*Las Cláusulas Pétreas de la Protección Internacional del Ser Humano: El Acceso Directo de los Individuos a la Justicia a Nivel Internacional y la Intangibilidad de la Jurisdicción Obligatoria de los Tribunales Internacionales de Derechos Humanos*”, in *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el Umbral del Siglo XXI – Memoria del Seminario* (Novembro de 1999), tomo I, San José, Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2001, páginas 3-68.

supra), como também da *interpretação* de determinadas disposições da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e do Estatuto da Corte. Já me referi anteriormente (cf. *supra*) à participação direta das vítimas, seus familiares ou seus representantes legais no procedimento contencioso perante a Corte, bem como à evolução do Regulamento da Corte em geral.

No que se refere às disposições convencionais pertinentes, poderiam ser salientadas as seguintes: a) os artigos 44 e 48.1, f, da Convenção Americana claramente se prestam a interpretação favorável aos indivíduos peticionários como parte demandante; b) o artigo 63.1 da Convenção se refere à “parte lesada”, a qual só pode significar os indivíduos (e jamais a CIDH); o artigo 57 da Convenção assinala que “a CIDH comparecerá em todos os casos perante a Corte”, mas não especifica em que condição, e não diz que a CIDH é parte; d) o próprio artigo 61 da Convenção, ao determinar que somente os Estados Partes e a CIDH podem submeter um caso à decisão da Corte, não fala de “partes”;²⁴ e e) o artigo 28 do Estatuto da Corte assinala que a CIDH “será considerada como parte perante a Corte” (ou seja, parte em sentido puramente processual), mas não determina que efetivamente “é parte”.

Quanto às *Medidas Provisórias de Proteção* (de acordo com o artigo 63.2 da Convenção), acontecimentos recentes fortaleceram a posição dos indivíduos em busca de proteção. No caso do *Tribunal Constitucional* (2000), a magistrada Delia Revoredo Marsano de Mur, destituída do Tribunal Constitucional do Peru,²⁵ submeteu diretamente à Corte Interamericana, em 3 de abril de 2000, um pedido de medidas provisórias de proteção. Tratando-se de caso pendente perante a Corte Interamericana, e não estando esta última em sessão naquele então, o Presidente da Corte, pela primeira vez na história do Tribunal, adotou medidas urgentes, *ex officio*, em resolução de 7 de abril de 2000, dados os elementos de extrema gravidade e urgência, e para evitar danos irreparáveis à peticionária.

Posteriormente, a mesma situação se apresentou no caso Loayza Tamayo contra o Peru (2000), já decidido pela Corte quanto ao fundo do caso e às reparações: num escrito de 30 de novembro de 2000, a Senhora Michelangela Scalabrino apresentou diretamente à Corte um pedido de medidas provisórias, em nome da vítima, a Senhora María Elena Loayza Tamayo – pedido esse endossado pela irmã da vítima, Senhora Carolina Loayza Tamayo. Estando o caso em etapa de supervisão de cumprimento de sentença (quanto às reparações), e não estando a Corte em sessão, seu Presidente, pela segunda vez adotou medidas urgentes, *ex officio*, mediante resolução de 13 de dezembro de 2000, dada a extrema gravidade e urgência, e para evitar danos irreparáveis à vítima.

Em ambos os casos (*Tribunal Constitucional e Loayza Tamayo*), o plenário da Corte, ao entrar em sessão, ratificou as referidas medidas urgentes adotadas por seu Presidente

24 No futuro, quando estiver consagrado – como espero – o *jus standi* dos indivíduos perante a Corte, este artigo da Convenção terá sido emendado.

25 E mais recentemente reintegrada ao mesmo.

(resoluções da Corte sobre medidas provisórias de proteção, de 14 de agosto de 2000, e de 3 de fevereiro de 2001, respectivamente). Esses dois episódios recentes, que não podem passar despercebidos, demonstram não só a viabilidade, mas também a importância, do *acesso direto* do indivíduo, sem intermediários, à Corte Interamericana de Direitos Humanos, ainda mais numa situação de extrema gravidade e urgência.

Quanto aos *Pareceres Consultivos*, não deve passar despercebida a participação, no procedimento perante a Corte, de indivíduos, seja como pessoas físicas seja como representantes de organizações não-governamentais (ONGs). Embora na maioria dos procedimentos consultivos até esta data não se tenha contado com a referida participação,²⁶ em alguns deles os indivíduos marcaram presença. Assim, nos procedimentos atinentes ao quarto (1984) e ao quinto (1985) Pareceres Consultivos, alguns indivíduos apresentaram seus pontos de vista nas respectivas audiências públicas, em representação de instituições (públicas e de imprensa, respectivamente); no procedimento relativo ao décimo terceiro Parecer Consultivo, participaram quatro representantes de três ONGs; no tocante ao décimo quarto Parecer Consultivo, intervieram dois membros de duas ONGs; no que se refere ao décimo quinto Parecer Consultivo, participaram dois representantes de duas ONGs.

Entretanto, foi o Parecer Consultivo no. 16, de transcendente importância em perspectiva histórica, o que apresentou um procedimento consultivo extraordinariamente rico, no qual, à par dos oito Estados intervenientes,²⁷ fizeram uso da palavra nas audiências públicas sete indivíduos representantes de quatro ONGs (nacionais e internacionais) de direitos humanos, dois indivíduos de uma ONG que atuava em prol da abolição da pena de morte, dois representantes de uma entidade (nacional) de advogados, quatro professores universitários em qualidade individual e três indivíduos em representação de um condenado à pena de morte. Esses dados, pouco conhecidos, também revelam o acesso do ser humano à jurisdição internacional no sistema interamericano de proteção, no âmbito dos procedimentos consultivos segundo a Convenção Americana; também demonstram o caráter de *ordre public* desses procedimentos.

O próximo passo: o Protocolo de Reforma da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, para o fortalecimento de seu mecanismo de proteção.

O novo Regulamento da Corte, aprovado em 24 de novembro de 2000 e que entrará em vigor em 1º de junho de 2001, não só leva em consideração as recomendações formuladas pela Assembléia Geral da OEA (cf. *supra*), como introduz modificações, anteriormente assinaladas, em benefício de todos os atores no procedimento perante o Tribunal, com vistas à realização do

26 Ou seja, os procedimentos atinentes ao primeiro (1982), ao segundo (1982), ao terceiro (1983), ao sexto (1986), ao sétimo (1986), ao oitavo (1986), ao nono (1987), ao décimo (1989), ao décimo primeiro (1990), e ao décimo segundo (1991) Pareceres Consultivos.

27 México, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguai, República Dominicana e Estados Unidos.

objeto e da finalidade da Convenção Americana, plasmada na proteção eficaz dos direitos humanos. Reconhece, significativamente, o indivíduo demandante, de modo inequívoco e, pela primeira vez na história da Corte e do sistema interamericano de proteção, como sujeito do Direito Internacional dos Direitos Humanos com plena capacidade jurídico-processual internacional.

Com seu novo Regulamento (2000), a Corte assume, em definitivo, a posição de vanguarda na proteção internacional dos direitos humanos em nosso Hemisfério (e no contexto da universalidade dos direitos humanos) ao erigir o ser humano, de modo inquestionável, como verdadeira parte demandante em todas as etapas dos procedimentos contenciosos segundo a Convenção Americana sobre Direitos Humanos. As implicações dessa mudança, juridicamente revolucionária, são consideráveis, não somente nos planos conceptual, processual e – por que não dizê-lo – também filosófico, mas inclusive no plano material: a Corte necessitará de consideráveis recursos humanos e materiais adicionais para fazer frente a essa nova conquista.²⁸

Esse grande salto qualitativo dado pelo novo Regulamento da Corte Interamericana representa, pois, um dos mais significativos na evolução do sistema regional de proteção, no sentido de sua *jurisdicionalização* (cf. *infra*). Também ocorre num momento histórico em que ganha cada vez maior espaço o ideal de realização da justiça no nível internacional.²⁹ O processo de aperfeiçoamento e fortalecimento do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos é dinâmico, e não estático, e de caráter permanente. Deve ser realizado de maneira contínua, pois as instituições que resistem à evolução dos tempos tendem a estancar.

As instituições (inclusive as de promoção e proteção dos direitos humanos) – além de se expressarem, em última instância, pelas pessoas físicas que atuam em seu nome – operam *no tempo* e, portanto, têm de renovar-se, para atender à nova dimensão das necessidades de proteção do ser humano.³⁰ Assim, o novo Regulamento da Corte (somado ao da Comissão) é parte de um *processo* de aperfeiçoamento e fortalecimento do sistema de proteção. O próximo passo

28 Cf. Seção VII.3, *infra*.

29 Com o notável fortalecimento da Corte Européia de Direitos Humanos, a decisão de criar a Corte Africana de Direitos Humanos e dos Povos, a criação pelas Nações Unidas dos Tribunais *ad hoc* para a ex-Iugoslávia e Ruanda, a adoção do Estatuto de Roma de 1998 do Tribunal Penal Internacional, entre outras iniciativas recentes. Quanto aos antecedentes do ideal de realização da justiça no nível internacional, cf. A.A. Cançado Trindade, “*Las Cláusulas Pétreas de la Protección Internacional del Ser Humano: El Acceso Directo de los Individuos a la Justicia a Nivel Internacional y la Intangibilidad de la Jurisdicción Obligatoria de los Tribunales Internacionales de Derechos Humanos*”, in *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el Umbral del Siglo XXI – Memoria del Seminario* (Novembro de 1999), tomo I, San José, Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2001, páginas 3-68.

30 Cf., a esse respeito, recentemente, A.A. Cançado Trindade e Jaime Ruiz de Santiago, *La Nueva Dimensión de las Necesidades de Protección del Ser Humano en el Inicio del Siglo XXI*, San José, Costa Rica, ACNUR, 2001, páginas 19-119.

dessa evolução deve, a meu ver, como venho defendendo há muito tempo, consistir num Protocolo de Reforma da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, precedido de amplas - consultas aos Estados Partes, às entidades da sociedade civil e aos beneficiários do sistema em geral.

O futuro Protocolo, fruto necessariamente de consensos, deve inicialmente *incorporar os progressos regulamentares* recentemente alcançados (tanto pela Corte – cf. *supra* – como pela Comissão). É preciso ter em mente que um Regulamento pode, a qualquer momento, sofrer alterações (inclusive retrógradas), ao passo que um protocolo, uma vez que entre em vigor, é a via mais segura de obter compromissos reais por parte dos Estados, sem possibilidade de retrocessos, quanto a um mecanismo mais eficaz de proteção dos direitos humanos.

Esse protocolo deve, a meu ver, e sempre com base em consensos, ir mais além. A parte substantiva da Comissão – atinente aos direitos protegidos – deve ser devidamente preservada, sem alterações, pois a jurisprudência da Corte e a prática da Comissão a esse respeito constituem um patrimônio jurídico de todos os Estados Partes na Convenção e de todos os povos de nossa região. Além disso, o artigo 77.1 da Convenção Americana abre de todo modo a possibilidade de que sempre se amplie o elenco dos direitos convencionalmente protegidos. A parte, porém, relativa ao mecanismo de proteção e aos procedimentos previstos na Convenção Americana certamente requer reformas, e não se deve temê-las.

As mais urgentes, além de assegurarem a plena participação das supostas vítimas (*locas standi*) em todos os procedimentos – devidamente racionalizados – segundo a Convenção Americana (cf. *supra*) são, a meu ver, *de lege ferenda*, e a elas me refiro a seguir. O artigo 50.2 da Convenção, segundo o qual o relatório da CIDH previsto naquele artigo “será encaminhado aos Estados interessados, aos quais não será facultado publicá-los”, deu origem a demasiada controvérsia desde o início da aplicação da Convenção Americana. Além disso, sua compatibilidade com o princípio da igualdade das partes (*equality of arms/égalité des armes*) requer demonstração. O imperativo da equidade processual exige, na minha opinião, que seja emendado, passando a ter a seguinte possível redação:

O relatório [segundo o artigo 50 da Convenção] será encaminhado aos Estados interessados e aos indivíduos peticionários, os quais não será facultado publicá-los.

A mesma referência adicional, também aos “indivíduos peticionários”, deve ser inserida no artigo 51.1 da Convenção, depois da referência aos “Estados interessados”.

A segunda frase do artigo 59 da Convenção, que faculta ao Secretário-Geral da OEA a nomeação de funcionários da Corte em consulta com o Secretário desta, já não se justifica, dado o Acordo de Autonomia da Corte, como órgão da mais alta hierarquia, de caráter judicial, da Convenção Americana. A referida frase deve passar a ter a seguinte redação:

(...) Seus funcionários [ou seja, da Corte] serão nomeados pela Corte.³¹

Além disso, ao final da primeira frase do artigo 59 da Convenção, deve ser acrescentado o seguinte:

(...), e com o Acordo entre a Secretaria-Geral da OEA e a Corte sobre o Funcionamento Administrativo da Corte, em vigor a partir de 1º de janeiro de 1998.

A cláusula facultativa da jurisdição obrigatória da Corte, plasmada no *artigo 62* da Convenção Americana, é um anacronismo histórico, conforme assinalo em meu estudo recentemente publicado no tomo I das Atas do Seminário de novembro de 1999 organizado pela Corte.³² Com base nas extensas considerações aí desenvolvidas, proponho que o artigo 62 consagre o *automatismo* da jurisdição obrigatória da Corte para todos os Estados Partes na Convenção, substituindo todos os parágrafos atuais pelos seguintes termos, *tout court*:

Todo Estado Parte na Convenção reconhece como obrigatória, de pleno direito e sem convenção especial, integralmente e sem restrição alguma, a competência da Corte em todos os casos relativos à interpretação ou aplicação desta Convenção.

A fim de assegurar a *monitoração contínua* do fiel cumprimento de todas as obrigações convencionais de proteção, e particularmente das sentenças da Corte, deve-se, a meu ver, acrescentar, ao final do *artigo 65* da Convenção, a seguinte frase:

31 Do mesmo modo, o artigo 14.4 do Estatuto (de 1979) da Corte Interamericana de Direitos Humanos, segundo o qual “o pessoal da Secretaria será nomeado pelo Secretário-Geral da OEA, em consulta com o Secretário da Corte”, deve ser substituído pela seguinte disposição, *tout court*: “O pessoal da Secretaria será nomeado pela Corte”. No que se refere à autonomia da Corte como tribunal internacional de direitos humanos, o artigo 18 do Estatuto da Corte, sobre incompatibilidades, também requer atenção. O artigo 18.1, a, do Estatuto, ao dispor sobre a incompatibilidade, com o exercício do cargo de Juiz da Corte, dos cargos e atividades de “membros ou altos funcionários do Poder Executivo” excetua “os cargos que não impliquem subordinação hierárquica ordinária, bem como os de agentes diplomáticos que não sejam Chefes de Missão junto à OEA ou junto a qualquer de seus Estados membros”. Esse último acréscimo é um casuísmo que entre em conflito direto e irremediável com os cânones mais elementares do Direito Diplomático. Assim, a referência a “agentes diplomáticos que não sejam Chefes de Missão junto à OEA ou junto a qualquer de seus Estados membros” deve ser eliminada. Um Chefe de Missão Diplomática é um agente do Estado, um alto funcionário subordinado hierárquica e permanentemente à autoridade máxima do Poder Executivo, independentemente do lugar em que exerça suas funções, seja na Tailândia ou na China, Uganda ou Áustria, Egito ou Finlândia, ou qualquer outro país do mundo, ou qualquer organização internacional de composição intergovernamental.

32 Cf. A.A. Cañado Trindade, “*Las Cláusulas Pétreas de la Protección Internacional del Ser Humano: El Acceso Directo de los Individuos a la Justicia a Nivel Internacional y la Intangibilidad de la Jurisdicción Obligatoria de los Tribunales Internacionales de Derechos Humanos*”, in *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el Umbral del Siglo XXI – Memoria del Seminario* (Novembro de 1999), tomo I, San José, Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2001, páginas 3-68.

A Assembléia Geral os encaminhará ao Conselho Permanente, para que este estude o assunto e apresente um relatório, para que a Assembléia Geral delibere a esse respeito.³³

Desse modo se elimina uma lacuna quanto a um mecanismo que funcione em *caráter permanente* (e não somente uma vez por ano perante a Assembléia Geral da OEA), a fim de supervisionar a fiel execução, pelos Estados Partes demandados, das sentenças da Corte.

Com essa mesma orientação, e com a mesma finalidade de assegurar o fiel cumprimento das sentenças da Corte, no plano do direito interno dos Estados Partes, deve-se acrescentar, ao final do *artigo 68* da Convenção, um terceiro parágrafo, nos seguintes termos:

No caso de que o referido processo interno ainda não exista, os Estados Partes comprometem-se a estabelecê-lo, em conformidade com as obrigações gerais estipuladas nos artigos 1.1 e 2 desta Convenção.

O *artigo 75*, ao dispor sobre reservas a disposições da Convenção Americana, refere-se ao sistema de reservas consagrado na Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados (de 1969). No meu modo de ver, o desenvolvimento nos últimos anos, tanto da doutrina como da prática dos órgãos internacionais de supervisão dos direitos humanos – conforme assinalo em extenso estudo recente³⁴ – demonstrou a inadequação do sistema de reservas consagrado nas duas Convenções de Viena sobre Direito dos Tratados (de 1969 e de 1986) em relação com a aplicação dos tratados de direitos humanos.

Assim, com base na ampla experiência acumulada ao longo dos anos na aplicação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em busca da segurança jurídica e do necessário estabelecimento de uma *ordre public* internacional em matéria de direitos humanos, proponho que o *artigo 75* da Convenção Americana passe a Ter a seguinte redação, *tout court*:

Esta Convenção não admite reservas.

O *artigo 77* deve, na minha opinião, ser emendado, no sentido de que não só qualquer Estado Parte e a CIDH, mas também a Corte, possam apresentar projetos de Protocolos Adicionais à Convenção Americana – como naturalmente corresponde ao órgão de supervisão de mais alta hierarquia da referida Convenção – com vistas à ampliação do elenco dos direitos convencionalmente protegidos e ao fortalecimento do mecanismo de proteção estabelecido pela

33 O artigo 30 do Estatuto da Corte Interamericana deve, *a fortiori*, ser emendado, de modo a compatibilizá-lo com a nova redação, aqui proposta, do artigo 65 da Convenção Americana.

34 A.A. Cançado Trindade, “*The International Law of Human Rights at the Dawn of the XXIst Century*”, in *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, vol. III (1999), Castellón/España, Aranzadi Ed., 2000, páginas 145-221.

Convenção. Afinal, também o Estatuto da Corte Interamericana (de 1979) requer uma série de emendas.³⁵

VI. O passo seguinte: do *locus standi* ao *jus standi* dos indivíduos demandantes perante a Corte

Além das mudanças anteriormente propostas, talvez num futuro mais distante (que espero não seja demasiado distante), se deva dar outro passo adiante, no sentido da evolução do *locus standi in judicio* ao *jus standi* dos indivíduos perante a Corte – conforme sustentei em meus Votos nas Sentenças da Corte sobre Exceções Preliminares, nos casos *Castillo Páez* (30 de janeiro de 1996), *Loayza Tamayo* (31 de janeiro de 1996) e *Castillo Petruzzi* (4 de setembro de 1998), bem como em meu Voto no Parecer Consultivo (no. 16) da Corte sobre O Direito à Informação sobre a Assistência Consular no Âmbito das Garantias do Devido Processo Jurídico (1º de outubro de 1999). Se se aceita essa proposta – como creio que se deve aceitá-la – o *artículo 61.1* da Convenção passaria a ter a seguinte redação:

Os Estados Partes, a Comissão e as supostas vítimas têm o direito de submeter caso à decisão da Corte.

Uma cuidadosa consideração de todas as propostas anteriormente apresentadas neste *Relatório*, deve, na minha opinião, ser realizada mediante amplas consultas a todos os atores – já assinados – do sistema interamericano de proteção, e a peritos independentes. Essas consultas devem ser realizadas em ambiente de calma e reflexão, pelo tempo que seja considerado necessário. O acompanhamento do referido estudo, uma vez concluída a próxima Assembléia Geral da OEA (San José, Costa Rica, junho de 2001), poderia ser confiado a um Grupo de Peritos de alto nível jurídico, designado pelos Estados Partes na Convenção Americana que tenham reconhecido a jurisdição obrigatória da Corte Interamericana; uma vez constituído, esse Grupo realizaria as consultas e processaria seus resultados, apresentando-os em seguida, juntamente com suas observações, a esta CAJP do Conselho Permanente da OEA, para sua posterior consideração e deliberação.

VII. Observações finais

Estas, em suma, são as propostas que tomo a liberdade de apresentar, como Presidente da Corte Interamericana e seu Relator, a esta CAJP – para alimentar o construtivo diálogo aberto no ano passado nesta instância jurídico-política da OEA – sobre o estado atual e as perspectivas do fortalecimento do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos. Estas propostas não pretendem ser exaustivas; são antes as propostas que, a meu ver, devem primeiro ser

35 Tais como as assinaladas nas notas 28 e 30, *supra*. Além disso, os artigos 24.3 e 28 do Estatuto requerem modificações: no artigo 24.3, a expressão “se comunicarão em sessões públicas e” deve ser eliminada; e no artigo 28, a expressão “e será considerada como parte” também deve ser suprimida.

submetidas à consideração das Delegações dos Estados Partes na Convenção aqui presentes. Não poderia concluir este *Relatório* sem acrescentar algumas ponderações finais, retomando brevemente quatro dos pontos centrais que foram objeto de nosso frutífero intercâmbio de idéias do dia 9 de março último, a saber: a) a satisfação dos requisitos básicos para a evolução do sistema interamericano de proteção; b) o papel da CIDH no processo contencioso perante a Corte; c) as implicações financeiras das recentes modificações introduzidas no novo Regulamento da Corte (de 2000); d) a jurisdicionalização do mecanismo de proteção segundo a Convenção Americana e o acesso direto do ser humano à instância judicial internacional no âmbito do sistema interamericano de proteção, bem como o exercício da garantia coletiva pelos Estados Partes na Convenção.

1. Satisfação dos requisitos básicos para a evolução do sistema interamericano de proteção

Primeiramente, quero referir-me à minha exposição perante esta mesma CAJP, no dia 9 de março último, na qual renovei aos representantes dos Estados membros da OEA meu apelo, formulado em ocasiões anteriores a diferentes órgãos da OEA, no sentido de que satisfaçam – se ainda não o fizeram – os requisitos essenciais de todo progresso real no sistema interamericano de proteção dos direitos humanos. Esses requisitos básicos são – tomo a liberdade de reiterá-los – os três seguintes: a) a ratificação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos por todos os Estados membros da OEA, ou adesão à mesma; b) a aceitação, integral e sem restrições, por todos os Estados membros da OEA da jurisdição obrigatória – automática – da Corte Interamericana de Direitos Humanos; c) a incorporação das normas substantivas (atinentes aos direitos protegidos) da Convenção Americana ao direito interno dos Estados Partes.

Na minha referida recente exposição na sede da OEA, expressei minha convicção de que “o real compromisso de um país com os direitos humanos internacionalmente reconhecidos é medido por sua iniciativa e determinação de tornar-se Parte nos tratados de direitos humanos, aí assumindo as obrigações convencionais de proteção neles consagrados. Nesse domínio de proteção, os mesmos critérios, princípios e normas devem valer para todos os Estados, juridicamente iguais, bem como operar em benefício de todos os seres humanos, independentemente de sua nacionalidade ou quaisquer outras circunstâncias”. E acrescentei:

Os Estados que se auto-excluíram do regime jurídico da Convenção Americana sobre Direitos Humanos têm uma dívida histórica com o sistema interamericano de proteção, que é preciso resgatar. Enquanto todos os Estados membros da OEA não ratificarem a Convenção Americana, não aceitarem integralmente a competência contenciosa da Corte Interamericana e não incorporarem as normas substantivas da Convenção Americana em seu direito interno, muito pouco avançará o fortalecimento real do sistema interamericano de proteção. É pouco o que podem fazer os órgãos internacionais de proteção, se as normas convencionais de salvaguarda dos direitos humanos não alcançam as bases das sociedades nacionais. É por esse motivo que hoje reformulo meu apelo, respeitoso porém

franco, que espero repercuta devidamente na consciência jurídica de todos os Estados membros da OEA”.³⁶

Tenho conhecimento de que, entre os Estados que ainda não são Partes na Convenção Americana há os que atualmente consideram com seriedade a possibilidade de ratificar a Convenção, ou a ela aderir.³⁷ Esses esforços merecem ser incentivados, para que os referidos Estados também se tornem Partes na Convenção Americana, insistindo em que o espírito de solidariedade hemisférica tenha primazia sobre as considerações da *raison d'État*, dando sua parcela de contribuição de modo a tornar os direitos humanos a linguagem comum de todos os povos da nossa região do mundo. Somente desse modo conseguiremos construir uma *ordre public* interamericana baseada na fiel observância dos direitos humanos.

Conforme observei no diálogo de 9 de março último nesta CAJP, a mencionada incorporação das normas substantivas da Convenção Americana no direito interno dos Estados Partes em nada é afetada pelo princípio da subsidiariedade dos mecanismos internacionais de proteção dos direitos humanos. No meu modo de ver, ambos coexistem em harmonia, porquanto aquela incorporação é efetuada no plano substantivo (ou seja, dos direitos protegidos), ao passo que o princípio da subsidiariedade se aplica especificamente aos mecanismos e procedimentos de proteção internacional, ou seja, no plano processual.

Enfim, quero aqui reiterar o que disse – em resposta a uma das perguntas formuladas na ocasião – às delegações participantes do nosso diálogo de 9 de março último: a meu ver, a procura da universalidade da aceitação integral dos tratados de direitos humanos (já conseguida no continente europeu) não se limita a uma simples estratégia ou tática de negociação na esfera do sistema interamericano de proteção, porquanto se tornou um clamor verdadeiramente universal, expresso, por exemplo, há oito anos, na Segunda Conferência Mundial de Direitos Humanos (Viena, junho de 1993) e plasmado em seu principal documento final, a Declaração e Programa de Ação de Viena.³⁸ Essa universalidade de aceitação representa, no domínio do Direito Internacional dos Direitos Humanos, a essência da luta pela preeminência do Direito para a realização da Justiça.

36 OEA/CAJP, Relatório do Presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos, Juiz Antônio A. Cançado Trindade, perante a Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos do Conselho Permanente da Organização dos Estados Americanos, documento OEA/Ser.G/CP/CAJP-1770/01, de 16 de março de 2001, página 3. E cf., anteriormente, A.A. Cançado Trindade, “*Reflexiones sobre el Futuro del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*”, in *El Futuro del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos* (eds. J.E. Méndez y F. Cox), San José, Costa Rica, IIDH, 1998, páginas 573-603.

37 Como é o caso, segundo fontes oficiais, do Canadá, que, em 1999, reiniciou, com esse objetivo, as consultas do Governo central com as províncias.

38 Para um relato de alguém que participou dos trabalhos da Comissão de Redação da Conferência Mundial de Viena, cf. A.A. Cançado Trindade, Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos, vol. I, Porto Alegre, S.A. Fabris Ed., 1997, páginas 119-268.

2. Papel da CIDH no processo contencioso perante a Corte

Uma questão que se tornou recorrente no atual debate sobre os rumos do sistema interamericano de direitos humanos, e particularmente agora com a adoção pela Corte Interamericana de seu novo Regulamento (de 2000), é a do papel da CIDH no processo contencioso, relativo a casos individuais, perante a Corte. Na realidade, esse foi o tema central dos debates da terceira e quarta Reuniões de Peritos convocadas pela Corte e realizadas na sede do Tribunal em San José, Costa Rica, nos dias 5-6 e 8-9 de fevereiro de 2000. Participaram dessas Reuniões de Peritos independentes, que tive a honra de presidir, não somente Juízes da Corte e membros da CIDH, mas também ilustres juristas dos continentes americano e europeu.

Na terceira Reunião de Peritos, um dos sobreviventes da Conferência de San José, Costa Rica – que adotou a Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969 – lembrou que durante os debates da histórica Conferência³⁹ houve manifestações favoráveis ao acesso direto dos indivíduos petionários à Corte Interamericana, sem que se formulasse uma proposta concreta a esse respeito. Os peritos reunidos na Corte Interamericana em 5 e 6 de fevereiro de 2000 expuseram três pontos de vista a esse respeito, a saber: a) as supostas vítimas como parte “material” ou “substantiva”, e a CIDH como “parte processual ou formal”; b) a CIDH como “parte principal” e as supostas vítimas como “parte coadjuvante”; e c) os indivíduos petionários como “parte demandante” e a CIDH como guardiã da Convenção Americana (como uma espécie de Ministério Público).

Os debates a esse respeito foram aprofundados na quarta Reunião de Peritos de 8 e 9 de fevereiro de 2000. Nessa ocasião os peritos apresentaram os seguintes pontos de vista sobre a mesma questão: a) os indivíduos petionários como “parte substantiva”, que pode inclusive decidir se, uma vez considerado o caso pela CIDH, deseja ou não que seja o mesmo enviado à Corte; b) os indivíduos petionários como “parte coadjuvante” e a CIDH como “parte processual principal” (com o inconveniente de haver esta assumido inicialmente a defesa das supostas vítimas, e com a questão a ser solucionada da faculdade dos indivíduos de apresentar provas); e c) a coexistência de “três partes”, a saber, o indivíduo demandante, o Estado demandado e a CIDH como parte processual de boa fé, independente e imparcial.

Ao final desses debates, formaram-se, entre os peritos independentes participantes, duas correntes de opinião, quanto às duas teses contrapostas, a saber:

a) a *tese de direito processual*, segundo a qual, enquanto exista a disposição da Convenção Americana de que somente os Estados Partes e a CIDH têm o direito de submeter caso à Corte (artigo 61.1), não se pode mudar o papel da CIDH, sem prejuízo de uma participação processual da suposta vítima como “parte coadjuvante”;

39 Cujo tomo único de Atas não me parece satisfatório, particularmente se comparado com os oito tomos originais, bem detalhados, dos *travaux préparatoires* da Convenção Europeia de Direitos Humanos (o Tratado de Roma de 1950).

b) a *tese de direito substantivo*, que eu pessoalmente defendo com toda convicção e firmeza, segundo a qual é necessário partir da titularidade dos direitos protegidos pela Convenção, que é clara quanto a que os titulares dos referidos direitos são os indivíduos, verdadeira parte substantiva demandante, sendo a CIDH guardiã da Convenção Americana, que ajuda a Corte no contencioso segundo a Convenção como defensora do interesse público.

A implicação imediata da tese de direito substantivo consiste em que, sendo os indivíduos os titulares dos direitos protegidos pela Convenção como indiscutivelmente o são, corresponde a eles a *capacidade* de vindicar esses direitos perante os órgãos de supervisão da Convenção. Ao adotar seu novo Regulamento (de 2000), a Corte teve presente essas reflexões. É por esse motivo que, o artigo 2 do Regulamento, que contém as definições dos termos empregados, determina (no parágrafo 23) que “a expressão ‘partes no caso’ significa a vítima ou a suposta vítima, o Estado e, só processualmente, a Comissão”.⁴⁰

Além disso, não deve passar despercebido que o artigo 23 do novo Regulamento da Corte sobre a “Participação das supostas vítimas” em todas as etapas do processo perante a Corte (cf. *supra*), no início de seu parágrafo 1, dispõe sobre essa participação “depois de admitida a demanda (...)”. Isso revela que, ao mesmo tempo que a Corte reconheceu, de uma vez por todas, a personalidade jurídica e plena capacidade processual internacionais do ser humano como sujeito do Direito Internacional dos Direitos Humanos, também atuou com prudência, ao preservar, na presente etapa de evolução histórica do sistema interamericano de proteção, as atuais faculdades da CIDH, e ao contribuir simultaneamente para esclarecer os diferentes papéis dos indivíduos demandantes e da CIDH, pondo fim à atual ambigüidade do papel desta última no processo perante a Corte.⁴¹

3. Implicações financeiras das recentes modificações introduzidas no novo Regulamento da Corte (de 2000)

A Corte Interamericana, neste início do século XXI, alcançou sua maturidade institucional. Para os nostálgicos do passado, quero assinalar somente um dado: o *Relatório Anual* da Corte, referente ao ano 1991, tem 127 páginas; transcorrida uma década, o *Relatório Anual da*

40 E para a definição de “vítima” e “suposta vítima”, cf. os parágrafos 31 e 30, respectivamente, do mesmo artigo 2 do Regulamento.

41 A esse respeito, cumpre lembrar o antecedente histórico do Protocolo No 9 à Convenção Européia de Direitos Humanos. Esse Protocolo, como assinala seu *Explanatory Report* (Conselho da Europa, documento ISBN 92-871-2007-2, páginas 1-13), foi motivado pela necessidade de evitar disparidades no tratamento entre indivíduos e Estados e de permitir aos indivíduos que apresentem seus casos diretamente à Corte, uma vez decididos previamente pela antiga Comissão. Foi motivado também pelo reconhecimento de que era necessário garantir o acesso dos indivíduos à Corte Européia, bem como a igualdade entre as partes (*equality of arms/legalité des armes*). Entretanto, também é necessário assinalar que a adoção daquele Protocolo à Convenção Européia foi uma etapa e um *processo* amplo e contínuo de aperfeiçoamento do referido mecanismo de proteção, e não o ponto culminante do referido processo.

Corte, relativo ao ano 2000, tem 818 páginas; e ainda mais relevante que o volume de trabalho é a qualidade do trabalho que o Tribunal hoje desenvolve. Ele o faz em condições adversas, com um mínimo de recursos humanos e materiais, e graças à dedicação de todos os seus Magistrados, e ao apoio permanente de sua Secretaria (particularmente seu Secretário, Secretário Adjunto e advogados e assistentes integrantes de sua área jurídica).

Nunca uma geração de juízes foi tão exigida como a atual, conforme plenamente o demonstram os Relatórios Anuais da Corte nos últimos anos. Entretanto, a fim de atender às crescentes necessidades de proteção, a Corte necessita de consideráveis recursos adicionais – humanos e materiais. No último biênio, a corte assinalou nos dois últimos projetos de orçamento transmitidos (em 2000-2001) à Comissão de Assuntos Administrativos e Orçamentários da OEA (para o exercício financeiro de 2001-2002), a necessidade premente desses recursos adicionais – na realidade, de um orçamento pelo menos cinco vezes maior que o atual. E, a partir da entrada em vigor, no próximo dia 1º de junho, de seu novo Regulamento (de 2000), esses recursos serão imprescindíveis para o próprio funcionamento ou *mise-en-oeuvre* do mecanismo de proteção da Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

No que se refere à Corte, em particular, a iminente entrada em vigor de seu novo Regulamento anuncia forte incremento dos custos de tramitação dos casos, ao haver sido concedido às supostas vítimas ou seus familiares, e a seus representantes legais, o *locus standi in judicio*, como verdadeira parte demandante, a par da participação da CIDH e do Estado demandado. A Corte deverá, desse modo, ouvir e tramitar as alegações dos três (peticionários, CIDH e Estado), o que implicará maiores custos. Ademais, com o inevitável aumento de casos submetidos à Corte segundo o novo Regulamento, o atual sistema de três ou quatro períodos ordinários de sessões por ano se tornará manifestamente insuficiente e inadequado para o fiel desempenho das funções atribuídas ao Tribunal pela Convenção.

O aumento do volume e da complexidade do trabalho, em virtude das modificações introduzidas no novo regulamento da Corte, em conformidade com o que recomenda a resolução AG/RES. 1701 (XXX-O/00) da Assembléia Geral da OEA, requer o aumento do número de funcionários da área jurídica da Corte – que hoje funciona com um mínimo essencial – com os conseqüentes ajustamentos dos níveis salariais de seus integrantes. Isto, sem levar em conta que os Magistrados da Corte Interamericana – diferentemente dos de outros tribunais internacionais existentes – continuam a trabalhar sem receber salário algum, o que significa que seu trabalho continua a ser antes um apostolado.

Em virtude de tudo isso, surge em boa hora a oportuna proposta da Costa Rica de que se aumente, de forma escalonada, o orçamento da Corte e da CIDH em pelo menos 1% ao ano, dos atuais 5,7% do Fundo Ordinário da OEA até que chegue a 10% do referido Fundo para o ano 2006. Essa proposta tem o decidido apoio da Corte e, na minha opinião, merece o respaldo de todos os Estados membros da OEA.⁴² Os direitos humanos assumiram posição central na agen-

42 Cf. OEA, documento OEA/Ser.G-CP/doc.3407/01, de 23 de janeiro de 2001, página 3.

da internacional deste início do século XXI (nos planos tanto regional como global) e, se queremos ser coerentes com o discurso oficial, devemos dar forma concreta aos propósitos professados. Além disso, no que se refere ao sistema interamericano de direitos humanos, com as modificações recentemente introduzidas nos Regulamentos tanto da Corte como da CIDH (de 2000), em conformidade com o que a própria Assembléia Geral da OEA recomendou, se os mencionados recursos adicionais, destinados à Corte e à CIDH, não forem incrementados, o sistema regional de proteção correrá o risco real de entrar em colapso em curto prazo.

4. Jurisdicionalização do mecanismo convencional de proteção, acesso direto do ser humano à justiça no nível internacional, e garantia coletiva

À semelhança do que fiz ao final do diálogo sobre minha exposição de 9 de março último perante esta mesma CAJP, concluo minha exposição do dia de hoje salientando a importância da *jurisdicionalização* dos processos segundo a Convenção Americana, por constituir a via judicial a forma mais aperfeiçoada de proteção dos direitos da pessoa humana. Do mesmo modo, é necessário atender à premente necessidade de assegurar o acesso dos indivíduos à justiça, também no plano internacional – para o que decisivamente contribuiu a adoção, pela Corte Interamericana, de seu novo Regulamento (de 2000), como anteriormente assinalamos.

O *locus standi* dos indivíduos petionários em todas as etapas do processo perante a Corte encontra-se, pois, assegurado hoje pelo novo Regulamento da Corte, que deve entrar em vigor no próximo dia 1º de junho de 2001. Esse avanço processual merece, mais que uma base regulamentar, uma base convencional, de modo a assegurar o real compromisso de todos os Estados Partes na Convenção Americana com o reconhecimento inequívoco da personalidade jurídica e a plena capacidade processual dos indivíduos como sujeitos do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

O dia que consigamos evoluir do *locus standi* ao *jus standi* dos indivíduos perante a Corte, teremos alcançado o ponto culminante de longa evolução do Direito no sentido da emancipação do ser humano, como titular de direitos inalienáveis que lhe são inerentes como tal, e que emanam diretamente do Direito Internacional. O desenvolvimento, a partir da plena participação dos indivíduos demandantes em todo o processo (*locus standi*) perante a Corte, no sentido do direito de acesso direto dos indivíduos ao Tribunal (*jus standi*), é, a meu ver, uma consequência lógica da evolução, em perspectiva histórica, do próprio mecanismo de proteção segundo a Convenção Americana. O dia em que alcancemos esse grau de evolução, terá sido realizado o ideal de plena igualdade jurídica, perante a Corte Interamericana, entre o indivíduo como verdadeira parte demandante e o Estado como parte demandada. Todo verdadeiro *jusinternacionalista* em nosso Hemisfério tem o dever iniludível de contribuir para essa evolução.

O fortalecimento do mecanismo de proteção segundo a Convenção Americana requer, na minha opinião, o reconhecimento, por todos os Estados Partes na Convenção Americana, da jurisdição obrigatória da Corte, a qual seria necessariamente *automática*, não admitindo tipo

algum de restrição. Cumpre perseverar na procura da realização do velho ideal de justiça internacional, que ganha espaço cada vez maior em nossos dias em diferentes latitudes do globo. Cabe situar nosso sistema regional de proteção como um todo acima dos interesses de um ou de outro Estado, ou de um ou de outro órgão de supervisão da Convenção Americana, ou dos demais atores do sistema. Os interesses sectários devem necessariamente ceder ante as considerações de princípio, as necessidades de proteção das supostas vítimas de violações de direitos humanos e o imperativo do aperfeiçoamento e fortalecimento do mecanismo de salvaguarda dos direitos consagrados na Convenção Americana.

Quero nesta ocasião renovar, perante a CAJP, a confiança que a Corte Interamericana deposita nos Estados Partes como *garantes* da Convenção Americana. Os Estados Partes assumem, cada um deles individualmente, o dever de cumprir as decisões da Corte, conforme estabelece o artigo 68 da Convenção, em aplicação do princípio *pacta sunt servanda*, e por também se tratar de uma obrigação de seu próprio direito interno. Os Estados Partes também assumem, em conjunto, a obrigação de zelar pela integridade da Convenção Americana, como *garantes* da mesma. A supervisão da fiel execução das sentenças da Corte é uma tarefa que recai sobre o conjunto dos Estados Partes na Convenção.

O exercício, pelos referidos Estados, da *garantia coletiva* – subjacente à Convenção Americana e a todos os tratados de direitos humanos – é imprescindível para a fiel execução ou cumprimento das sentenças e decisões da Corte, bem como para a observância das recomendações da CIDH. Ao abordar a questão do exercício da garantia coletiva pelos Estados Partes na Convenção, é necessário ter em mente os dois pilares básicos do mecanismo de proteção da Convenção Americana,⁴³ a saber, o direito de petição individual internacional e a intangibilidade da jurisdição obrigatória da Corte Interamericana: esses elementos fundamentais constituem, como sempre sustentei, verdadeiras *cláusulas pétreas* da proteção internacional dos direitos humanos.⁴⁴

Na consideração do exercício da garantia coletiva pelos Estados Partes na Convenção, é necessário também ter presente a dimensão temporal – que abrangem medidas de acompanhamento e de prevenção – da operação do mecanismo de proteção da Convenção Americana. As medidas de *acompanhamento* das decisões de ambos os órgãos de supervisão da Convenção Americana são de crucial importância, do mesmo modo que as medidas de *prevenção*, de que são eloqüente testemunho o uso crescente e eficaz das medidas provisórias de proteção da Corte

43 De igual maneira que outros tratados de direitos humanos, que também admitem o sistema de petições.

44 Cf. A.A. Cançado Trindade, “*Las Cláusulas Pétreas de la Protección Internacional del Ser Humano: El Acceso Directo de los Individuos a la Justicia a Nivel Internacional y la Intangibilidad de la Jurisdicción Obligatoria de los Tribunales Internacionales de Derechos Humanos*”, in *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el Umbral del Siglo XXI – Memoria del Seminario* (Novembro de 1999), tomo I, San José Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2001, páginas 3-68; e cf. também as demais referências *cit. in nota* 23, *supra*.

Interamericana. A procura da plena salvaguarda e prevalência dos direitos inerentes ao ser humano, em todas e quaisquer circunstâncias, corresponde ao novo *ethos* da atualidade, numa clara manifestação, em nossa parte do mundo, da *consciência jurídica universal*, neste início do século XXI.

O despertar da consciência – fonte material de todo o Direito – implica o reconhecimento inequívoco de que nenhum Estado pode ser considerado acima do Direito, cujas normas têm por destinatários últimos os seres humanos. O próprio Estado – jamais se deve esquecer – foi originalmente concebido para a realização do bem comum. O Estado existe para o ser humano, e não *vice versa*. Assim, a *chamada razão de Estado tem limites*, no respeito aos direitos inerentes a todos os seres humanos, na satisfação das necessidades e aspirações da população e no tratamento equânime das questões que afetam toda a humanidade.

Ao reconhecerem esse primado da razão de humanidade sobre a *raison d'État*, os Estados se tornam Partes nos tratados de direitos humanos, e exercem a garantia coletiva de tais tratados ao zelar por sua integridade. Reconhece-se hoje, sem sombra de dúvida, a necessidade de restituir à pessoa humana a posição central que lhe corresponde, como *sujeito do direito tanto interno como internacional*. Já não se sustentam o monopólio estatal da titularidade de direitos nem os excessos de um positivismo jurídico arcaico e degenerado. A titularidade jurídica internacional do ser humano é hoje uma realidade, faltando tão somente consolidar sua plena capacidade jurídica processual no plano internacional. Temos todos o dever inescapável de contribuir nesse sentido, ainda mais que o reconhecimento da centralidade dos direitos humanos corresponde, em definitivo, ao novo *ethos* de nossos tempos.

Washington D.C.,
5 de abril de 2001

CONSEIL PERMANENT DE
L'ORGANISATION DES ÉTATS AMÉRICAINS
COMMISSION DES QUESTIONS JURIDIQUES
ET POLITIQUES

OEA/Ser.G
CP/CAJP-1781/01
5 avril 2001
Original: espagno

RAPPORT ET PROPOSITIONS DU PRÉSIDENT ET RAPPORTEUR DE LA
COUR INTERAMÉRICAINNE DES DROITS DE L'HOMME,
LE JUGE ANTÔNIO A. CANÇADO TRINDADE,
PRÉSENTÉS À LA COMMISSION DES QUESTIONS JURIDIQUES ET
POLITIQUES DU CONSEIL PERMANENT DE
L'ORGANISATION DES ÉTATS AMÉRICAINS
DANS LE CADRE DU DIALOGUE SUR LE
SYSTÈME INTERAMÉRICAIN DE PROTECTION DES DROITS DE LA PERSONNE:

FONDEMENT D'UN PROJET DE PROTOCOLE À LA
CONVENTION AMÉRICAINNE RELATIVE AUX DROITS DE L'HOMME
POUR RENFORCER LE
MÉCANISME DE PROTECTION DE CETTE DERNIÈRE

(Washington, 5 avril 2001)

Madame la Présidente de la Commission des questions juridiques et
politiques de l'OEA, Ambassadrice Margarita Escobar,
Mesdames et Messieurs les Ambassadeurs et Représentants des
États membres de l'OEA,

1. Il y a un peu moins d'un mois, soit le 9 mars passé, j'ai eu l'honneur de comparaître devant cette Commission des questions juridiques et politiques (CAJP) du Conseil permanent de l'Organisation des États Américains (OEA), présidée par l'ambassadrice Margarita Escobar, Représentante permanente d'El Salvador auprès de l'OEA, pour soumettre le *Rapport annuel 2000*, en ma qualité de président de la Cour interaméricaine des droits de l'homme. Une fois mon rapport présenté, j'ai eu l'occasion d'engager un dialogue fructueux avec les 12 délégations présentes, dialogue dont je garde le meilleur des souvenirs. Aujourd'hui, j'ai le privilège de comparaître à nouveau et au même titre devant cette Commission, accompagné du Secrétaire de la Cour, M. Manuel E. Ventura Robles, et cette fois pour participer au dialogue ouvert l'année passée à la CAJP sur le Système de protection des droits de la personne et auquel la Cour interaméricaine accorde la plus grande importance.

I. Antécédents et observations préliminaires

2. Lors de la XLIII^e session ordinaire qu'elle a tenue à son siège à San José, Costa Rica, du 18 au 29 janvier 1999, la Cour interaméricaine des droits de l'homme s'est penchée sur "l'étude de mesures possibles pour renforcer le Système interaméricain de protection des droits de la personne". À cette fin, elle a désigné comme rapporteur le juge Antônio A. Cançado Trindade et a créé le Comité de suivi des consultations qu'elle se mettrait à réaliser, comité qui était formé du juge rapporteur lui-même et de trois autres magistrats¹. En outre, la Cour a convenu de réaliser un grand séminaire au mois de novembre 1999, sans oublier les quatre réunions d'experts de haut niveau. Comme suite au mandat qui m'a été confié, j'ai réalisé à partir de ce moment, en tant que juge rapporteur, toute une série d'activités et d'études, j'ai assuré la coordination du séminaire de novembre 1999 sur *Le Système interaméricain de protection des droits de la personne au seuil du XXI^e siècle*, séminaire dont le premier volume de comptes-rendus a été présenté à cette CAJP et distribué aux délégations présentes à la fin de mon exposé du 9 mars dernier, et j'ai également présidé quatre réunions d'experts du plus haut niveau convoquées par la Cour (voir *infra*).

3. Les 10 et 11 février 2000, j'ai fait une présentation à la réunion du Groupe *Ad Hoc* des représentants des Ministres des affaires étrangères des pays du Continent américain sur le développement institutionnel, les travaux et la jurisprudence de la Cour interaméricaine. Puis le 16 mars 2000, j'ai présenté un *Rapport*, mon premier *Rapport*, à cette CAJP dans le cadre du dialogue sur le Système interaméricain de protection des droits de la personne, dans lequel j'ai évalué les résultats du séminaire de novembre 1999 (en ce qui concerne des thèmes tels que l'accès à la justice sur le plan international, l'ordre et l'évaluation des preuves, les solutions à l'amiable, les réparations, l'exécution des sentences, le rôle des ONG dans le Système interaméricain de protection), ainsi que les résultats des quatre réunions d'experts tenues au siège de la Cour entre septembre 1999 et février 2000².

4. Je n'ai pas l'intention de reprendre aujourd'hui les arguments que j'ai développés dans des exposés antérieurs devant la CAJP, mais j'envisage plutôt d'approfondir certains points qui me paraissent revêtir une importance particulière à cette étape du dialogue en cours sur l'état actuel et l'orientation du Système interaméricain de protection des droits de la personne. Alors que je présente aujourd'hui mon nouveau *Rapport* sur ce que je me permets d'appeler le "*Fondement d'un projet de protocole à la Convention américaine relative aux droits de l'homme dont le but est de renforcer le mécanisme de protection de cette dernière*", je tiens à fournir quelques brèves explications préliminaires.

1 Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Compte rendu de la session no 15* du 27 janvier 1999.

2 Voir OEA, *Rapport du Président de la Cour interaméricaine des droits de l'homme, le juge Antônio A. Cançado Trindade, à la Commission des questions juridiques et politiques du Conseil permanent de l'Organisation des États Américains dans le cadre du dialogue sur le Système interaméricain de protection des droits de la personne* (16 mars 2000), OEA document OEA/Ser.G/CP/CAJP-1627/00 du 17.03.2000, p. 21-32 (également disponible en anglais, espagnol et portugais).

5. Les propositions que je présente ci-après sont le fruit d'une réflexion personnelle intense et prolongée sur les moyens de renforcer le mécanisme de protection de la Convention américaine relative aux droits de l'homme. À mon avis, elles doivent faire partie d'un *processus* de réflexion collective, qui doit être mené de façon permanente avec la participation de tous les intervenants du Système interaméricain de protection : États, organes conventionnels de supervision internationale (Cour et Commission interaméricaine des droits de l'homme), l'Institut interaméricain des droits de l'homme (IIDH), les ONG et les bénéficiaires du système en général. La tenue des plus vastes consultations possibles avec tous ces intervenants (y compris par le biais de la distribution de questionnaires) revêt une importance primordiale afin d'obtenir un consensus dans le cadre d'un dialogue constructif au cours des prochaines années, chose indispensable au succès de la future présentation, au moment opportun, du Projet de protocole sur de plus amples réformes à la Convention américaine, ceci dans la perspective concrète de renforcer son mécanisme de protection.

6. Je suis conscient du fait que ces consultations prendront du temps avant que les consensus nécessaires puissent être obtenus, et que les propositions que je présente ci-après ne seront pas examinées à la prochaine Assemblée générale de l'OEA, parce que, en plus du peu de temps à disposition, il y a déjà à l'ordre du jour de la prochaine Assemblée générale de San José, Costa Rica, en juin prochain, des propositions constructives et ponctuelles formulées par certains États membres de l'OEA et qui couvrent des aspects spécifiques des réformes qui s'imposent. Il me semble qu'au delà des résultats immédiats des réformes du mécanisme de protection de la Convention, il est encore plus important que *se forme une conscience*, notamment parmi tous les intervenants du Système interaméricain de protection, relativement à la nécessité des changements, et ce sans idées préconçues.

7. Comme je l'ai signalé lors de notre échange d'idées du 9 mars dernier dans ce même salon "Libérateur Simón Bolívar" au siège de l'OEA à Washington, D.C., je suis fermement convaincu que la *conscience* est la source matérielle du droit dans son ensemble, qu'elle est à la base de ses progrès et de son évolution, à l'instar de ses sources formelles. En l'absence de cette *formation d'une conscience*, nous ne réussirons à avancer que de peu dans ce perfectionnement de notre système de protection. Comme je n'ai cessé d'insister sur cette question, il y a d'autres prérequis pour la consolidation de notre système régional de protection, et ils sont la ratification de la Convention américaine relative aux droits de l'homme – ou l'adhésion à cette dernière – par tous les États membres de l'OEA, l'acceptation intégrale de la juridiction obligatoire de la Cour interaméricaine par tous les États parties à la Convention, et l'incorporation des normes substantives de cette dernière dans le droit interne de tous les États parties³.

8. Les propositions que je me permets de présenter aux délégations présentes à cette session de la CAJP ont pour objectif, sans exception, de perfectionner et de renforcer le mécanisme de sauvegarde des droits de la personne tout en tenant compte des demandes et besoins

3 Voir section VII.1, *infra*.

croissants de protection de la personne humaine dans notre partie du monde. L'occasion m'a déjà été donnée de les présenter, un par un, à la réunion conjointe qu'ont tenue la Cour et la Commission interaméricaines des droits de l'homme à Washington le 8 mars 2001⁴. J'ai aujourd'hui le privilège de les soumettre, un par un, à l'examen des ambassadeurs et des représentants des États membres de l'OEA, tout en les invitant à réfléchir sur les points suivants: a) l'évolution du Règlement de la Cour dans une perspective historique; b) l'importance des changements introduits par le nouveau Règlement (2000) de la Cour en ce qui a trait au fonctionnement du mécanisme de protection de la Convention américaine; c) le renforcement de la capacité procédurale au niveau international pour les particuliers aux termes de la Convention américaine; d) les réformes proposées ici relativement aux procédures dans le cadre de la Convention américaine, ainsi que les ajustements appropriés au Statut de la Cour; e) l'évolution du concept *locus standi* à la notion de *jus standi* pour les demandeurs individuels auprès de la Cour.

9. Une fois toutes ces questions abordées et après être revenu à l'examen des quatre aspects centraux qui ont été l'objet de notre échange fructueux d'idées du 9 mars dernier, je présenterai brièvement mes réflexions finales sur quatre autres points, à savoir : a) la satisfaction aux exigences de base pour l'évolution du Système interaméricain de protection; b) le rôle de la Commission interaméricaine des droits de l'homme (CIDH) dans le contentieux soumis à l'examen de la Cour interaméricaine; c) les implications financières des récents changements apportés au nouveau Règlement de la Cour (2000); d) la juridictionnalisation du mécanisme de protection aux termes de la Convention américaine et l'accès direct de l'être humain à l'instance judiciaire internationale dans le cadre du Système interaméricain de protection, ainsi que l'exercice de la garantie collective par les États membres parties à la Convention.

II. L'évolution du Règlement de la Cour dans une perspective historique.

1. Les deux premiers règlements de la Cour (1980 et 1991).

10. Avant tout, il me paraît tout à fait opportun et même nécessaire, comme je l'ai fait observer dans mon *Rapport* de l'année dernière à la CAJP⁵, de récapituler brièvement l'évolution du Règlement de la Cour, au fil des 21 années d'existence de celle-ci, pour mieux apprécier les changements qui ont récemment été apportés par la Cour en ce qui a trait à sa composi-

4 Je les ai également présentés à d'autres occasions récentes, notamment à la dernière réunion annuelle du Conseil de direction de l'IIDH, en date du 16 mars 2001, ainsi que dans le cadre du séminaire pour les ONG oeuvrant dans le domaine des droits de la personne dans l'ensemble du Continent américain, organisé par l'IIDH à San José, Costa Rica, en septembre 2000.

5 Voir OEA, *Rapport du Président de la Cour interaméricaine des droits de l'homme, le juge Antônio A. Cançado Trindade, à la Commission des questions juridiques et politiques du Conseil permanent de l'Organisation des États Américains dans le cadre du dialogue sur le Système interaméricain de protection des droits de la personne* (16 mars 2000), OEA document OEA/Ser.G/CP/CAJP-1627/00 du 17.03.2000, p. 21-32 (également disponible en anglais, espagnol et portugais).

tion. La Cour interaméricaine a adopté son *premier Règlement* en juillet 1980, en s'inspirant du Règlement alors en vigueur à la Cour européenne des droits de l'homme, lequel, à son tour, avait pris comme modèle le Règlement de la Cour internationale de justice (CIJ). Mais dès les premières étapes de son expérience, la Cour européenne s'est rendue compte du fait qu'elle aurait à réformer son Règlement pour l'adapter à la nature distincte des cas de contentieux en matière des droits de la personne⁶. Pour ce qui est de la Cour interaméricaine, son premier *interna corporis* a été en vigueur pendant plus d'une décennie et a cessé de l'être le 31 juillet 1991.

11. En raison de l'influence du Règlement de la CIJ, la procédure, surtout en ce qui concerne les cas de contentieux, était particulièrement lente⁷. Une fois le cas présenté devant la Cour interaméricaine, le Président convoquait une réunion des représentants de la Commission interaméricaine des droits de l'homme (CIDH) et de l'État mis en cause pour recueillir leurs opinions respectives sur l'ordre et les délais de présentation du mémoire et du contre-mémoire, de la réplique et de la contre-réplique. En ce qui concerne les exceptions préliminaires, celles-ci devaient être présentées avant l'expiration du délai fixé pour la finalisation de la première étape de la procédure écrite, c'est-à-dire la présentation du contre-mémoire. C'est dans ce cadre légal qu'ont été traités les trois premiers cas de contentieux, et en ce qui trait à l'exercice de la fonction de consultation, les 12 premiers avis consultatifs.

12. Face à la nécessité d'accélérer les procédures, la Cour a approuvé le *deuxième Règlement* en 1991, lequel est d'ailleurs entré en vigueur le 1er août de la même année. Contrairement au Règlement antérieur, le nouveau Règlement du Tribunal stipulait que le Président procéderait

6 C'est ainsi que, conformément à sa propre opinion, déjà exprimée en 1974, la Cour européenne a assumé, dans les réformes de son Règlement qui sont entrées en vigueur le 1er janvier 1983, la représentation légale directe des demandeurs individuels dans les procédures entamées dans sa juridiction, donnant ainsi une plus grande efficacité au droit de pétition individuel. Les modifications introduites dans le nouveau Règlement confirment le principe fondamental de l'égalité de traitement de toute personne devant les instances internationales et assurent un meilleur équilibre entre les intérêts opposés, tout en restant fidèles à la nature particulière de la procédure établie dans la Convention européenne. En outre, elles ont mis fin à l'ambiguïté du rôle de l'ancienne Commission européenne des droits de l'homme (qui avait été conçue plus comme défenseur de l'intérêt public, comme on peut s'en rendre compte en prenant connaissance du plaidoyer de son ex-président, Sir Humphrey Waldock, devant la Cour européenne dans l'affaire *Lawless versus Irlande*, 1960). P. Mahoney, "Developments in the Procedure of the European Court of Human Rights: the Revised Rules of Court", 3 *Yearbook of European Law* (1983) p. 127-167.

7 Il faut se rappeler que le Règlement de la CIJ, avec des étapes procédurales rigides, a été initialement conçu pour le contentieux entre États juridiquement égaux (tout à fait distinct du contentieux international des droits de la personne); A.A. Cançado Trindade, "Co-existence and Co-ordination of Mechanisms of International Protection of Human Rights (At Global and Regional Levels)", 202 *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye* (1987), chap. XV, p. 383-394. En ce qui concerne le Règlement de la CIJ, voir S. Rosenne, *Procedure in the International Court - A Commentary on the 1978 Rules of the International Court of Justice*, La Haye, Nijhoff, 1983, p. 1-305; G. Guyomar, *Commentaire du Règlement de la Cour Internationale de Justice - Interprétation et pratique*, Paris, Pedone, 1973, p. 1-535.

initialement à un examen préliminaire de la demande présentée et s'il s'avérait que les exigences fondamentales pour la poursuite du cas n'avaient pas été suivies, le demandeur était invité à corriger les défauts constatés dans un délai de 20 jours au maximum. Conformément au nouveau Règlement, l'État mis en cause avait le droit de répondre par écrit à la demande dans les trois mois suivant la notification de cette dernière. En ce qui concerne les exceptions préliminaires, il y avait un délai de 30 jours pour les faire valoir à partir de la notification de la demande, délai qui était suivi d'un autre délai de même durée pour la présentation des observations relatives à ces exceptions.

13. Il faut remarquer ici qu'à partir de l'entrée en vigueur de ce deuxième Règlement, les parties devaient présenter leurs requêtes conformément aux délais fixés dans le Règlement, le fait ne dépendant alors plus de l'opinion des parties (comme cela était arrivé aux termes des normes précédentes), ce qui avait entraîné, dans certains cas, un retard dans la présentation des requêtes de près d'une année. Si l'on regarde les principes de l'économie procédurale et de l'équilibre entre les parties, le Règlement de 1991 stipule que le Président doit consulter les représentants de la CIDH et de l'État mis en cause, si ceux-ci estiment nécessaire que soient produits d'autres actes de procédure écrite. Ce fut là le début d'un processus de rationalisation et de simplification de la procédure portée devant la Cour, processus qui s'est beaucoup amélioré avec l'adoption du Troisième Règlement de la Cour en 1996 (voir *infra*).

14. Pour ce qui est de la question des mesures provisoires, le premier Règlement de la Cour stipulait que moyennant présentation d'une demande d'adoption de ces mesures, si la Cour ne tenait pas d'audience, le Président devait la convoquer sans retard; ou alors si la réunion était en suspens, le Président devait demander aux parties, en consultation avec la Commission permanente de la Cour ou avec tous les juges, si cela s'avérait possible, d'agir de manière à ce que toute décision que la Cour viendrait à prendre, relativement à la demande de mesures provisoires, ait les effets recherchés. Étant donné le manque de ressources humaines et de matériel, ainsi que le caractère non-permanent (à ce jour) de la Cour, celle-ci se vit dans l'obligation de réviser la procédure afin d'obtenir, de façon immédiate et effective, la sauvegarde des droits à la vie et à l'intégrité personnelle que consacre la Convention américaine.

15. C'est ainsi qu'en date du 25 janvier 1993, nous avons apporté des changements aux mesures provisoires, et ces changements sont encore en vigueur aujourd'hui. Cette modification stipule que si la Cour n'est pas réunie, le Président est habilité à demander à l'État impliqué qu'il prenne les mesures urgentes nécessaires pour éviter des dommages irréparables aux personnes qui bénéficient de ces mesures. Toute décision que prendrait le Président à cet égard serait soumise à l'examen du plénum de la Cour à la session suivante aux fins de ratification. Dans le cadre du Règlement approuvé en 1991 et des réformes qui y ont été apportées par la suite, les magistrats de la Cour ont connu les étapes de la procédure de 18 cas de contentieux distincts, en sus de deux autres avis consultatifs.

2. Le troisième Règlement de la Cour (1996).

16. Cinq années après l'adoption du deuxième Règlement, j'ai été désigné par la Cour pour préparer un avant-projet de réforme du Règlement, qui avait pour base la discussion qui s'était déroulée aux séances successives de la Cour. De nombreux débats ont eu lieu au sein de la Cour et une fois ces débats terminés, le *troisième Règlement* de son histoire a été adopté le 16 septembre 1996 pour entrer en vigueur le 1er janvier 1997. Le nouveau Règlement de 1996 présente quelques innovations.

17. En ce qui concerne l'exécution des actes de procédure, ce *troisième Règlement* de la Cour, dans la même ligne que le Règlement intérieur, stipule que les parties peuvent demander au Président l'exécution d'autres actes de procédure écrite, une demande dont la pertinence serait évaluée par le Président qui, s'il recevait la requête, fixerait les délais correspondants. Au vu des demandes réitérées de prolongation de délais pour la présentation de la réponse à la demande et pour les exceptions préliminaires dans les cas en suspens devant la Cour, le troisième Règlement prévoit des délais de deux et quatre mois respectivement, tous deux à compter de la date de notification de la demande.

18. Si l'on compare avec les deux Règlements antérieurs, on peut constater que le troisième Règlement de la Cour précise tant la terminologie que la structure même de la procédure portée devant le Tribunal. Grâce aux efforts conjoints de tous les juges, et ce pour la première fois, la Cour a pu alors disposer d'un *interna corporis* avec une terminologie et une séquence d'actes procéduraux propres à un véritable Code de procédure internationale. Pour la première fois, le nouveau [troisième] Règlement de la Cour fixe les moments de la procédure lors desquels les parties peuvent présenter les preuves correspondant aux diverses étapes de la procédure, préservant ainsi la possibilité de présentation hors délai de preuves dans le cas de force majeure, empêchement grave ou tout fait survenant à l'improviste.

19. D'un autre côté, ce Règlement a étendu la possibilité pour le Tribunal de demander aux parties, ou fournir *motu proprio*, tout moyen probatoire à toute étape de la procédure afin de faciliter la résolution des cas soumis à son examen. S'il doit être prématurément mis un terme à la procédure, le Règlement de 1996 inclut, en plus des possibilités du règlement à l'amiable et de la suspension, la soumission à une décision de la Cour, laquelle, une fois entendu l'avis de la partie demanderesse, celui de la Commission et celui des représentants de la victime ou de ses proches, détermine leur présence et fixe les effets juridiques qui correspondent à cet acte (à partir de la cessation de la controverse quant aux faits).

20. La grande différence qualitative principale du troisième Règlement de la Cour se retrouve à l'article 23, lequel octroie aux représentants des victimes ou de leurs proches la possibilité de présenter, sous forme autonome, leurs propres arguments et preuves à l'étape des réparations. Il convient de rappeler ici les antécédents, peu connus, extraits d'une pratique récente de la Cour relativement à cette décision importante. Dans la procédure de contentieux devant la Cour interaméricaine, les représentants légaux des victimes avaient été, au cours des dernières

années, intégrés dans la délégation de la Commission interaméricaine avec la désignation euphémiste d'"assistants" de cette dernière⁸.

21. Au lieu de résoudre le problème, cette *pratique* a créé cependant des ambiguïtés qui subsistent encore aujourd'hui⁹. Lors d'une discussion portant sur le projet de Règlement de 1996, il a été déterminé qu'il était maintenant temps d'essayer d'éliminer ces ambiguïtés, étant donné que les rôles de la Commission (comme gardien de la Convention à titre d'assistance à la Cour) et des particuliers présentant leurs pétitions (comme véritable partie demanderesse) sont clairement distincts. La pratique même a fini par prouver que l'évolution dans le sens de la consécration finale de ces rôles distincts devait se faire *pari passu* avec la *juridictionnalisation* progressive du mécanisme de protection aux termes de la Convention américaine.

22. On ne saurait nier que la protection juridictionnelle est effectivement la forme la plus évoluée de sauvegarde des droits de la personne et celle qui satisfait le mieux aux impératifs du droit et de la justice. Le Règlement antérieur de la Cour (celui de 1991) prévoyait, dans des termes quelque peu tortueux, une faible participation des victimes ou de leurs représentants à la procédure portée devant la Cour, surtout à l'étape des réparations et lorsque la Cour les y avait invités¹⁰. Un pas décisif qui ne saurait passer inaperçu fut accompli dans l'affaire *El Amparo* (réparations, 1996), relativement au Venezuela, et ce fut un véritable "diviseur d'eaux" en la matière : lors de l'audience publique tenue par la Cour interaméricaine le 27 janvier 1996, un de ses magistrats, en faisant clairement comprendre qu'à cette étape de la procédure, il ne pouvait y avoir aucun doute sur le fait que les représentants des victimes étaient "*la véritable partie demanderesse devant la Cour*", s'est mis, à un moment déterminé de l'interrogation, à leur poser des questions, à eux les représentants des victimes (et non aux délégués de la Commission ou aux agents du gouvernement), lesquels ont présenté leurs réponses¹¹.

23. Peu après cette mémorable audience dans le cas *El Amparo*, les représentants des victimes ont présenté deux requêtes à la Cour (en date des 13.05.1996 et 29.05.1996). Parallè-

8 Cette solution "pragmatique" avait reçu l'aval, avec la meilleure des intentions, d'une réunion conjointe de la Cour et de la CIDH, tenue à Miami en janvier 1994.

9 Il s'est produit la même chose dans le système européen de protection jusqu'en 1982, lorsque la fiction des "assistants" de la Commission européenne a finalement trouvé un terme grâce aux réformes du Règlement de la Cour européenne qui sont entrées en vigueur le 01.01.1983; cf. P. Mahoney et S. Prebensen, "*The European Court of Human Rights*", *The European System for the Protection of Human Rights* (éd. R.St.J. Macdonald, F. Matscher et H. Petzold), Dordrecht, Nijhoff, 1993, p. 630.

10 Voir articles 44(2) et 22(2), - ainsi que les articles 34(1) et 43(1) et (2), - du Règlement de 1991. Antérieurement, dans les cas *Godínez Cruz* et *Velásquez Rodríguez* (réparations, 1989), relatifs au Honduras, la Cour avait reçu des requêtes des proches parents et des avocats des victimes et en avait pris note (sentence du 21.07.1989).

11 Cf. Intervention du juge A.A. Cançado Trindade, et les réponses de M. Walter Márquez et de Mme. Ligia Bolívar, en tant que représentants des victimes, dans : Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Transcription de l'audience publique tenue au siège de la Cour le 27 janvier 1996 relativement aux réparations – Cas El Amparo*, p. 72-76 (mécanographiée, circulation interne).

lement, en ce qui a trait à l'exécution de la sentence et à l'interprétation de la sentence antérieure relativement à une indemnisation compensatoire dans les cas *Godínez Cruz* et *Velásquez Rodríguez*, les représentants des victimes ont également présenté deux requêtes à la Cour (29.03.1996 et 02.05.1996). La Cour n'a fait que décider de mettre fin à la procédure de ces deux cas après qu'elle ait pu se rendre compte que le Honduras avait veillé à l'exécution des sentences de réparation et d'interprétation, et après avoir pris bonne note des points de vue non seulement de la CIDH et de l'État mis en cause, mais aussi des pétitionnaires et des représentants légaux des familles des victimes¹².

24. Le champ était ouvert au changement, notamment en ce qui concerne les dispositions pertinentes du Règlement de la Cour, surtout à partir des développements de la procédure dans l'affaire *El Amparo*. Le prochain pas, décisif, se fit dans le nouveau Règlement de la Cour, adopté le 16.09.1996 et entré en vigueur le 01.01.1997, dont l'article 23 stipule qu'"à l'étape des réparations, les représentants des victimes ou de leurs proches pourront présenter leurs propres arguments et preuves de façon autonome". Outre cette disposition, d'importance fondamentale, il faut aussi mettre en évidence les articles 35(1), 36(3) et 37(1) du Règlement de 1996, sur la communication (par le Greffier de la Cour) de la demande, la réponse à la demande et les exceptions préliminaires respectivement, au dénonciateur original et à la [présumée] victime ou à ses proches.

25. Il était évident qu'on ne pouvait plus prétendre ignorer ou discréditer la position de véritable partie demanderesse des pétitionnaires individuels. Mais ce fut surtout l'adoption de l'article 23 (*supra*) du Règlement de 1996 qui a constitué le pas significatif dans le sens d'une ouverture du chemin pour des développements subséquents dans la même direction, soit d'assurer que dans un futur prévisible, les particuliers puissent avoir un *locus standi* dans la procédure portée devant la Cour, non seulement à l'étape des réparations mais à toutes les étapes de la procédure relative à tous les cas que lui soumettait la Commission (voir *infra*).

26. Lors de l'étape initiale des *travaux préparatoires* du troisième Règlement (de 1996), je me suis permis de recommander au Président de la Cour alors en fonction de consentir cette faculté aux présumées victimes ou à leurs proches, ou à leurs représentants légaux, à *toutes* les étapes de la procédure portée devant la Cour (*locus standi in judicio*)¹³. Après que les autres

12 Voir les deux résolutions de la Cour du 10.09.1996 sur les cas mentionnés, dans : Cour I.A.D.H., *Rapport annuel de la Cour interaméricaine des droits de l'homme* - 1996, p. 207-213.

13 Dans une lettre que j'ai tenu à adresser à l'ancien Président de la Cour interaméricaine (le juge Héctor Fix-Zamudio) en date du 7 septembre 1996, dans le cadre des *travaux préparatoires* du troisième Règlement de la Cour, j'ai signalé, entre autres, ce qui suit : - "(...) Sans vouloir me lancer dans une quelconque prédiction sur la nature de nos débats futurs, permettez-moi de résumer les arguments qui, à mon humble avis, militent en faveur de la reconnaissance, sous réserve de toute la prudence voulue, du *locus standi* des victimes dans la procédure portée devant la Cour interaméricaine dans des cas qui lui ont déjà été soumis par la Commission interaméricaine. En premier lieu, à tout droit protégé correspond une capacité procédurale de le défendre ou de l'exercer. La protection des droits doit être dotée du *locus standi*

magistrats aient été consultés, la majorité de la Cour a choisi de procéder par étapes, octroyant cette faculté à l'étape des réparations (lorsqu'a déjà été déterminée l'existence de victimes de violations des droits de la personne). Ceci sous réserve d'octroyer cette faculté aux pétitionnaires individuels dans le futur, et ce à toutes les étapes de la procédure, comme je l'avais déjà proposé, pour consacrer ainsi la personnalité et la capacité juridiques entières aux particuliers comme sujets du droit international des droits de la personne.

27. La nouvelle norme en est venue à donner une légitimité active, à l'étape des réparations, aux représentants des victimes ou de leurs proches¹⁴, eux qui antérieurement présentaient leurs allégations par l'entremise de la CIDH, laquelle se les appropriait. Conformément aux dispositions des articles 23, 35, 37 et 57(6) du Règlement de 1996, le Tribunal s'est mis à communiquer aux dénonciateurs originaux, aux victimes ou à leurs représentants et proches parents, les principaux actes de la procédure écrite du cas soumis à la Cour et les sentences relatives aux diverses étapes du processus. Ce fut le premier pas concret fait en vue d'obtenir l'accès direct

procédural des victimes, sans lequel la procédure est dépourvue en partie de l'élément contradictoire, essentiel à la recherche de la vérité et de la justice. L'élément contradictoire entre les victimes de violations et les États mis en cause fait partie de l'essence même du contentieux international des droits de la personne. Le *locus standi in judicio* des victimes contribue à une meilleure instruction du procès. En deuxième lieu, l'égalité procédurale des parties (*equality of arms/égalité des armes*) est essentielle à tout système juridictionnel de protection des droits de la personne; sans le *locus standi* des victimes, cette égalité reste mitigée. De plus, le droit de libre expression des victimes mêmes est un élément intégral des voies de droit régulières. En troisième lieu, le *locus standi* des victimes contribue à la "juridictionnalisation" du mécanisme de protection, mettant ainsi fin à l'ambiguïté du rôle de la Commission, laquelle n'est pas rigoureusement "partie" au procès mais plutôt gardienne de l'application correcte de la Convention. En quatrième lieu, dans les cas de violations prouvées des droits de la personne, ce sont les victimes mêmes qui reçoivent les réparations et indemnisations. Les victimes étant présentes au début et à la fin du procès, il n'y a pas de raison de leur nier tout droit d'être présentes pendant le procès. En cinquième lieu, et *last but not least*, puisque les raisons historiques qui avaient mené au refus du *locus standi in judicio* des victimes ont, à mon avis, été éliminées, la reconnaissance du *locus standi* permet donc de conférer la personnalité et la capacité juridiques internationales à la personne humaine, afin de faire valoir ses droits. Les avancées dans cette direction, à l'étape actuelle de l'évolution du Système interaméricain de protection, sont une responsabilité conjointe de la Cour et de la Commission interaméricaine des droits de l'homme. La Commission devra être prête à exprimer en tout temps ses points de vue devant la Cour, même s'ils ne coïncident pas avec ceux des représentants des victimes, et la Cour devra être prête à recevoir et à évaluer les arguments des délégués de la Commission et des représentants des victimes, même s'ils sont divergents(...). Cour interaméricaine des droits de l'homme (CIDH), *Lettre du juge Antônio Augusto Cançado Trindade au Président Héctor Fix-Zamudio*, en date du 07.09.1996, p. 4-5 (original déposé aux archives de la Cour). Pour les autres propositions, voir CtIDH, *Lettre du juge Antônio Augusto Cançado Trindade au Président Héctor Fix-Zamudio*, en date du 06.12.1995, p. 2 (original déposé aux archives de la Cour). J'ai soutenu les mêmes arguments dans toutes les réunions annuelles conjointes entre la Cour et la Commission interaméricaines des droits de l'homme au cours de la période de 1995 à 1999 et en 2001 (comme cela ressort des transcriptions de ces réunions), ainsi qu'à la réunion conjointe des organes directeurs des deux institutions en l'an 2000.

14 Selon l'art. 23 du Règlement de 1996, "à l'étape des réparations, les représentants des victimes ou de leurs proches pourront présenter leurs propres arguments et preuves de façon autonome".

des personnes à la juridiction de la Cour interaméricaine des droits de l'homme, et d'assurer une plus grande participation à toutes les étapes de la procédure.

28. Il convient enfin de mentionner que les deux premiers Règlements de la Cour, datant d'avant 1996 (voir *supra*), stipulaient que le Tribunal devait convoquer une audience publique pour donner lecture de ses sentences et les communiquer aux parties. Cette procédure a été éliminée dans le troisième Règlement, afin d'accélérer les travaux du Tribunal (non permanent) et d'éviter les coûts qu'entraînaient la comparution des représentants des parties devant la Cour pour la lecture des sentences, d'une part, et de maximiser l'utilisation des juges pendant leur présence de durée limitée au siège du Tribunal en période de sessions. Dans le cadre du Règlement de 1996, 17 cas de contentieux ont été connus jusqu'en mars 2000 à diverses étapes de la procédure, et les deux avis consultatifs les plus récents (15a et 16a) ont été émis.

III. La vaste portée des changements apportés par le quatrième et nouveau Règlement de la Cour (2000)

29. Il me semble également utile et nécessaire de souligner ci-après, comme je l'ai fait dans mon dernier *Rapport* du 9 mars 2001 à cette CAJP¹⁵, l'importance des changements introduits par le nouveau Règlement (2000) de la Cour pour l'opération du mécanisme de protection de la Convention américaine. En effet, le changement de siècle a témoigné d'un saut qualitatif fondamental dans l'évolution du droit international des droits de la personne dans le cadre de l'opération du mécanisme susmentionné de protection de la Convention américaine : l'adoption du quatrième et nouveau Règlement de la Cour interaméricaine en date du 24 novembre 2000, lequel entrera en vigueur le 1er juin 2001. Pour contextualiser les changements importants apportés au nouveau Règlement, il convient de se rappeler que l'Assemblée générale 2000 de l'OEA (tenue à Windsor, Canada) a adopté une résolution¹⁶ qui accueillait favorablement les recommandations du Groupe de travail *ad hoc* sur les droits de la personne formé des représentants des ministres des Affaires étrangères des pays de la région (réunis à San José, Costa Rica, en février 2000)¹⁷.

15 Voir OEA, *Rapport du Président de la Cour interaméricaine des droits de l'homme, le juge Antônio A. Cançado Trindade, à la Commission des questions juridiques et politiques du Conseil permanent de l'Organisation des États Américains (9 mars 2001)*, OEA document OEA/Ser.G/CP/CAJP-1770/01 du 16.03.2001, p. 06-08 (également disponible en anglais, espagnol et portugais).

16 OEA/A.G., résolution AG/RES.1701 (XXX-0/00), 2000.

17 J'ai eu l'occasion de participer aux débats tant de la réunion du Groupe de travail *ad hoc* susmentionné que de l'Assemblée générale de l'OEA au Canada, en ma qualité de représentant de la Cour interaméricaine des droits de l'homme, et de constater le ton positif de ces débats, axés sur le perfectionnement et le renforcement des procédures aux termes de la Convention américaine relative aux droits de l'homme.

30. Tout en tenant compte des *Rapports* que j'avais présentés, en représentation de la Cour, aux organes de l'OEA les 16 mars, 13 avril et 6 juin 2000¹⁸, cette résolution de l'Assemblée générale demandait à la Cour interaméricaine, entre autres, d'envisager les possibilités suivantes : a) "permettre la participation directe de la victime" à la procédure portée devant la Cour (une fois le cas soumis à sa compétence), "tenant compte de la nécessité tant de préserver l'équilibre procédural que de redéfinir le rôle de la CIDH dans ces procédures"; b) éviter les "chevauchements de procédures" (une fois le cas soumis à sa compétence), en particulier "la production de la preuve, tout en tenant compte des différences de nature" entre la Cour et la CIDH. Il faut souligner que cette résolution n'a pas été prise dans le vide, mais bien plutôt dans le contexte d'un vaste et long processus de réflexion sur les orientations du Système interaméricain de protection des droits de la personne. À ce sujet, la Cour interaméricaine a pris l'initiative de convoquer quatre réunions d'experts du plus haut niveau, qui ont été tenues au siège du Tribunal le 20 septembre 1999, le 24 novembre 1999, les 5 et 6 février 2000 et les 8 et 9 février 2000, en plus du séminaire international précité de novembre 1999¹⁹.

31. L'adoption par la Cour de son *quatrième Règlement*, celui de l'an 2000, doit – permettez-moi d'insister sur ce point – être contextualisée dans la mesure où elle a été effectuée dans le cadre du processus de réflexion précité, auquel ont participé activement les organes de supervision du système de protection, l'OEA même, ses États membres, ainsi que les entités de la société civile. La Cour a pris l'initiative non seulement d'adopter son nouveau Règlement, mais aussi de formuler des propositions concrètes pour améliorer et renforcer le mécanisme de protection aux termes de la Convention américaine relative aux droits de l'homme. Les altérations ont influé sur la rationalisation des actes de procédure, la matière probatoire et les mesures provisoires de protection, mais la modification la plus importante a consisté en l'octroi d'une participation directe des victimes, de leurs proches ou de leurs représentants, à toutes les étapes de la procédure portée devant la Cour (voir *infra*).

32. Dans son Règlement de 2000, la Cour a introduit une série de dispositions, notamment en ce qui a trait aux exceptions préliminaires, la contestation de la demande et les réparations, en vue d'obtenir une plus grande rapidité et davantage de souplesse dans la procédure soumise à sa compétence. La Cour a mis en évidence le vieil adage "*justice différée est justice refusée*"; en outre, une fois le processus accéléré, sous réserve de la sécurité juridique, on éviterait ainsi des coûts inutiles, ceci devant profiter à tous les intervenants des cas de contentieux devant la Cour.

33. En ce qui concerne les exceptions préliminaires, alors que le Règlement de 1996 stipulait qu'il fallait les faire valoir dans les deux mois suivant la notification de la demande, le

18 Reproduits dans : OEA, *Rapport annuel de la Cour interaméricaine des droits de l'homme - 2000*, doc. OEA/Ser.L/V/III.50-doc.4, San José, Costa Rica, 2001, p. 657-790.

19 Voir compte rendu dans : Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Le Système interaméricain de protection des droits de la personne à l'aube du 21e siècle – Mémoire de séminaire*, vol. I, San José, Costa Rica, CIDH, 2001, p. 1-726.

Règlement 2000 détermine que ces exceptions ne peuvent être interjetées que dans la requête en contestation de la demande (article 36). De plus, en dépit du fait qu'à l'étape des exceptions préliminaires, il faut appliquer le principe *reus in excipiendo fit actor*, le Règlement 2000 stipule que la Cour peut convoquer une audience spéciale sur les exceptions préliminaires si elle l'estime indispensable, c'est-à-dire qu'elle peut, tout dépendant des circonstances, se passer de l'audience (comme le prévoit l'article 36(5)). Et même si la pratique de la Cour, à ce jour, a consisté à rendre d'abord une sentence sur les exceptions préliminaires, et si ces dernières ont été rejetées, à rendre par la suite une sentence sur le fond, le Règlement 2000 stipule, à la lumière du principe d'économie procédurale, que la Cour peut cumuler en une seule sentence aussi bien les exceptions préliminaires que les éléments de fond du cas (article 36).

34. Quant à la contestation de la demande qui, aux termes du Règlement de 1996, doit être faite dans les quatre mois suivant la notification de la demande, le Règlement 2000 prévoit qu'elle doit être présentée dans les deux mois suivant la notification de la demande (article 37(1)). Ceci permet, tout comme d'autres réductions de délais, d'accélérer le traitement du cas, tout à l'avantage des parties. De même, le Règlement 2000 stipule que dans la contestation de la demande, l'État mis en cause doit faire savoir s'il accepte les faits incriminés et les prétentions du demandeur ou s'il les conteste; la Cour peut ainsi considérer comme acceptés les faits qui n'ont pas été expressément réfutés et les prétentions qui n'ont pas expressément été rejetées (article 37(2)).

35. En matière probatoire, tenant compte d'une recommandation de l'Assemblée générale de l'OEA (voir *supra*), la Cour a introduit dans son Règlement 2000 une disposition selon laquelle les preuves présentées à la CIDH doivent être incorporées au dossier ouvert devant la Cour, dans la mesure où elles ont été reçues dans des procédures contradictoires, à moins que la Cour ne juge indispensable de les répéter. Avec cette innovation, la Cour prétend éviter la répétition d'actes de procédure en vue d'alléger le processus et de réaliser des économies de coûts. À cet égard, il faut ne jamais oublier que les victimes présumées ou leurs proches ou leurs représentants légaux sont en mesure d'apporter, pendant toute la durée du procès, leurs demandes, arguments et preuves de façon autonome (article 43).

36. Selon le quatrième et nouveau Règlement de la Cour, celle-ci pourra décider de cumuler les cas inter reliés, à tout moment de la cause, dans la mesure où il existe identité des parties, objet et base normative entre les cas à cumuler (article 28). Cette résolution s'inscrit également dans le cadre des objectifs de rationalisation de la procédure portée devant la Cour. Le Règlement 2000 stipule également que la présentation des demandes, ainsi que les demandes d'avis consultatifs, doivent être transmises non seulement au Président et aux autres juges de la Cour, mais aussi au Conseil permanent de l'OEA par l'entremise de son président et, en ce qui concerne les demandes, elles doivent aussi être remises à l'État mis en cause, à la CIDH, au dénonciateur original et à la victime présumée, à ses proches ou à ses représentants dûment accrédités (articles 35(2) et 62(1)).

37. En ce qui concerne les mesures provisoires de protection, quand bien même la pratique de la Cour, à ce jour, a consisté à tenir des audiences publiques – lorsqu'elle l'estime nécessaire

– au sujet de ces mesures, cette possibilité était absente du Règlement de 1996. Quant au nouveau Règlement de 2000, il incorpore une disposition qui établit que la Cour, ou son Président si cette dernière n'est pas en session, peut convoquer les parties, si elle l'estime nécessaire, à une audience publique sur ces mesures provisoires (article 25).

38. En matière de réparations, le Règlement de 2000 détermine que parmi les prétentions exprimées dans la demande même, il faut inclure celles qui ont trait aux réparations et aux coûts (article 33(1)). Quant aux sentences, celles qui sont émises par la Cour doivent contenir, entre autres, une décision relative aux réparations et aux coûts (article 55(1)(h)). De cette manière on cherche à nouveau à réduire la durée de la procédure devant le Tribunal, à la lumière du principe de célérité et d'économie procédurales, à l'avantage de toutes les parties intéressées.

39. Tel que recommandé par l'Assemblée générale de l'OEA (voir *supra*), la Cour a introduit dans son nouveau Règlement 2000 une série de mesures destinées à octroyer aux victimes présumées, à leurs proches et à leurs représentants dûment accrédités, la participation directe (*locus standi in judicio*) à toutes les étapes de la procédure judiciaire. Dans une perspective historique, c'est là la modification la plus transcendante du quatrième Règlement de la Cour, qui non seulement procure un véritable cadre pour l'évolution du Système interaméricain de protection des droits de la personne en particulier, et du droit international des droits de la personne en général. L'article 23 du nouveau Règlement 2000 stipule ce qui suit sur la "participation des victimes présumées" :

- "1. Une fois la demande accueillie, les victimes présumées, leurs proches ou leurs représentants dûment accrédités peuvent présenter leurs demandes, arguments et preuves de façon autonome pendant toute la durée de la procédure.
- 2. S'il y a pluralité de victimes présumées, de proches ou de représentants dûment accrédités, ils doivent désigner un intervenant commun qui sera la seule personne autorisée à présenter les demandes, arguments et preuves au cours de la procédure, y compris les audiences publiques.
- 3. En cas de désaccord éventuel, la Cour prendra les mesures qui s'imposent."

40. Comme je l'ai déjà signalé, le Règlement antérieur de 1996 avait pris un premier pas dans cette direction, en octroyant aux victimes présumées, à leurs proches et à leurs représentants la possibilité de présenter leurs propres arguments et preuves de façon autonome, en particulier à l'étape des réparations. Cependant, si les victimes présumées se trouvent en phase *initiale* de procédure (et qu'elles sont supposément lésées dans leurs droits), ainsi qu'en phase *finale* de procédure (comme bénéficiaires éventuelles des réparations), pour quelle raison se verraient-elles refuser le droit d'être présentes *durant* la procédure comme véritable partie demanderesse? Le Règlement 2000 est venu remédier à cette incongruité qui avait duré plus de vingt ans (depuis l'entrée en vigueur de la Convention américaine) dans le Système interaméricain de protection.

41. En effet, avec le Règlement 2000 de la Cour interaméricaine, les présumées victimes, leurs proches ou leurs représentants peuvent présenter des demandes, des arguments et des preuves de façon autonome pendant toute la durée de la procédure portée devant le Tribunal (article 23). Ainsi, une fois que la Cour communique la demande à la victime présumée, à ses proches ou à ses représentants légaux, elle leur accorde un délai de 30 jours pour la présentation, de façon autonome, des requêtes contenant ses propres demandes, arguments et preuves (article 35(4)). De même, au cours des audiences publiques, toutes ces personnes peuvent prendre la parole pour présenter leurs arguments et preuves, étant donné leur statut de véritable partie à la procédure (article 40(2))²⁰. Avec ce nouvel élément, on peut ainsi s'assurer que les véritables parties à une affaire de contentieux devant la Cour sont les personnes demandereses et l'État mis en cause et, à titre purement procédural, la CIDH (article 2(23)).

42. Une fois qu'elles ont obtenu le *locus standi in judicio* à toutes les étapes de la procédure portée devant la Cour, les présumées victimes, leurs proches et leurs représentants légaux peuvent alors bénéficier de toutes les possibilités et obligations qui, en matière procédurale, étaient, jusqu'au Règlement de 1996, l'apanage de la CIDH et de l'État mis en cause (sauf à l'étape des réparations). Ceci implique que dans la procédure portée devant la Cour²¹, trois positions distinctes pourront exister ou subsister : celle de la victime présumée (ou de ses proches ou représentants légaux)²², comme sujet du droit international des droits de la personne; celle de la CIDH comme organe superviseur de la Convention et aide de la Cour; celle de l'État mis en cause.

43. Cette réforme historique introduite dans le Règlement de la Cour situe les divers intervenants dans une perspective appropriée, contribue à une meilleure instruction du procès, assure le maintien du principe de l'élément contradictoire, essentiel à la recherche de la vérité et à la prévalence de la justice aux termes de la Convention américaine, reconnaît que le contraste direct entre les personnes demandereses et les États mis en cause est de l'essence même

20 En ce qui concerne la demande d'interprétation, elle sera communiquée par le Secrétaire de la Cour aux parties en cause – y compris évidemment les victimes présumées, leurs proches ou leurs représentants, – pour qu'elles présentent les requêtes qu'elles estiment pertinentes, dans un délai fixé par le Président de la Cour (article 58(2)).

21 Pour la procédure relative aux cas *en suspens* devant la Cour avant l'entrée en vigueur du nouveau Règlement le 1er juin 2001, la Cour interaméricaine a adopté une *Résolution sur les dispositions transitoires* (13 mars 2001), par laquelle elle a décidé ce qui suit : 1) les cas qui se trouvent en suspens au moment de l'entrée en vigueur du nouveau Règlement 2000 continuent d'être traités conformément aux normes du Règlement antérieur de 1996, jusqu'au moment où s'achève l'étape procédurale dans laquelle elles se trouvent; 2) les victimes présumées participent à l'étape qui commence postérieurement à l'entrée en vigueur du nouveau Règlement 2000, conformément à l'article 23 de ce dernier.

22 Les arguments sous forme autonome des victimes présumées (ou de leurs représentants ou de leurs proches) doivent naturellement être formulés en fonction de la demande (c'est-à-dire en fonction des droits qui sont présumés avoir été violés), parce que – comme les grands procéduriers ne cessent de le répéter (en invoquant les maîtres italiens) – ce qui n'est pas dans le dossier n'existe pas dans le monde...

du contentieux international des droits de la personne, reconnaît le droit de libre expression aux présumées victimes mêmes, lequel est un impératif d'équité et de transparence de la procédure et, enfin et surtout, elle garantit l'égalité procédurale des parties (*equality of arms/égalité des armes*) dans l'ensemble de la procédure portée devant la Cour²³.

IV. Le renforcement de la capacité procédurale internationale des personnes aux termes de la Convention américaine relative aux droits de l'homme.

44. Le renforcement de la capacité procédurale des personnes dans les procédures instaurées aux termes de la Convention américaine sur les droits de la personne se réalise progressivement sous diverses formes, dans l'exercice des fonctions tant de contentieux que de consultation de la Cour interaméricaine des droits de l'homme, en même temps que sont prises les mesures provisoires de protection. En ce qui concerne les *cas de contentieux*, les développements à cet égard peuvent s'apprécier par le biais d'une étude, comme on l'a vu antérieurement, tant de l'évolution du *Règlement* même de la Cour interaméricaine (voir *supra*) que de l'*interprétation* de dispositions déterminées de la Convention américaine relative aux droits de l'homme et du Statut de la Cour. Je me suis déjà référé antérieurement à la participation directe des victimes ou de leurs proches ou de leurs représentants légaux dans la procédure portée devant la Cour, ainsi qu'à l'évolution du *Règlement* de la Cour en général (voir *supra*).

45. En ce qui a trait aux dispositions conventionnelles pertinentes, on peut relever ce qui suit : a) les articles 44 et 48(1)(f) de la Convention américaine se prêtent clairement à l'interprétation de personnes présentant une pétition comme partie demanderesse; b) l'article 63(1) de la Convention se réfère à une "partie lésée", laquelle ne peut signifier que les personnes (et jamais la CIDH); c) l'article 57 de la Convention signale que la CIDH "participera aux audiences auxquelles donnent lieu toutes les affaires évoquées devant la Cour", mais ne spécifie pas dans quelle condition et ne dit pas que la CIDH est partie; d) l'article 61 même de la Convention, qui

23 À la défense de cette position (qui a réussi à venir à bout des résistances des nostalgiques du passé, notamment au sein du Système interaméricain de protection), voir mes ouvrages : A.A. Cançado Trindade, "Le Système interaméricain de protection des droits de la personne (1948-1995) : Évolution, état actuel et perspectives", *Droit international et Droits de la personne/Droit international et droits de l'homme* (Libre commémoratif de la XXIVe Session du Programme externe de l'Académie de droit international de La Haye, San José, Costa Rica, avril/mai 1995), La Haye/San José, IIDH/Académie de Droit International de La Haye, 1996, p. 47-95; A.A. Cançado Trindade, "The Consolidation of the Procedural Capacity of Individuals in the Evolution of the International Protection of Human Rights: Present State and Perspectives at the Turn of the Century", 30 *Columbia Human Rights Law Review* - New York (1998) n. 1, pp. 1-27; A.A. Cançado Trindade, "The Procedural Capacity of the Individual as Subject of International Human Rights Law: Recent Developments", dans *Karel Vasak Amicorum Liber - Les droits de l'homme à l'aube du XXIe siècle*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 521-544; A.A. Cançado Trindade, "Les pierres angulaires de la protection internationale de l'être humain : l'accès direct des particuliers à la justice internationale et l'intangibilité de la juridiction obligatoire des tribunaux internationaux des droits de la personne", dans *Le Système interaméricain de protection des droits de la personne à l'aube du 21e siècle – Mémoire de séminaire* (novembre 1999), volume I, San José, Costa Rica, Cour interaméricaine des droits de l'homme, 2001, p. 3-68.

stipule que seuls les États parties et la CIDH peuvent soumettre un cas à la décision de la Cour, ne parle pas de "parties"²⁴; e) l'article 28 du Statut de la Cour stipule que la CIDH "comparaîtra devant la Cour interaméricaine des droits de l'homme comme partie en cause" (partie à comprendre ici dans un sens purement procédural), mais ne détermine pas qui en fait "est partie".

46. En ce qui concerne les *mesures provisoires de protection* (aux termes de l'article 63(2) de la Convention), des développements récents ont renforcé la position des personnes en recherche de protection. Dans le cas du *Tribunal constitutionnel* (2000), la magistrate Delia Revoredo Marsano de Mur, destituée du Tribunal constitutionnel du Pérou²⁵, a soumis directement à la Cour interaméricaine, en date du 3 avril 2000, une requête en mesures provisoires de protection. S'agissant d'un cas en suspens devant la Cour interaméricaine et cette dernière n'étant pas en session à l'époque, le Président de la Cour, pour la première fois dans l'histoire du Tribunal, a adopté des mesures urgentes, *ex officio*, par une résolution datée du 7 avril 2000, non seulement en raison d'éléments d'extrême gravité et urgence mais aussi pour éviter des dommages irréparables à la requérante.

47. Par la suite, la même situation s'est présentée dans le cas *Loayza Tamayo contre le Pérou* (2000), sur lequel la Cour avait déjà statué sur le fond et les réparations : dans une requête datée du 30 novembre 2000, Mme Michelangela Scalabrino a présenté directement à la Cour une demande de mesures provisoires au nom de la victime, Mme. María Elena Loayza Tamayo, - demande appuyée par la soeur de la victime, Mme. Carolina Loayza Tamayo. Le cas se trouvant à l'étape de contrôle d'exécution de sentence (relativement aux réparations) et la Cour n'étant pas en session, son président, pour la deuxième fois, a adopté des mesures urgentes, *ex officio*, dans une résolution datée du 13 décembre 2000, vu la gravité et l'urgence de la situation et pour éviter des dommages irréparables à la victime.

48. Dans les deux cas (*Tribunal constitutionnel* et *Loayza Tamayo*), la Cour en plénière a ratifié, à l'ouverture de sa session, les mesures urgentes qu'avait adopté son Président (résolutions de la Cour sur les mesures provisoires de protection, en date du 14 août 2000 et du 3 février 2001 respectivement). Ces deux épisodes récents, qui ne sauraient passer inaperçus, démontrent non seulement la viabilité mais aussi l'importance de *l'accès direct* de la personne, sans intermédiaire, à la Cour interaméricaine des droits de l'homme, d'autant plus dans une situation d'extrême gravité et urgence.

49. En ce qui a trait aux *avis consultatifs*, on ne peut passer sous silence la participation de personnes aux procédures devant la Cour, que ce soit comme personnes physiques ou comme représentants d'organisations non gouvernementales (ONG). Même si dans la majorité des

24 À l'avenir, lorsque sera consacré – comme je l'espère – le *jus standi* des personnes devant la Cour, cet article aura été modifié.

25 Et très récemment réintégré dans ses fonctions auprès de ce Tribunal.

procédures consultatives à ce jour, il n'y a pas eu de participation à ce titre²⁶, des personnes ont marqué de leur présence certaines de ces procédures. C'est ainsi que dans les procédures relatives au quatrième (1984) et au cinquième (1985) avis consultatifs, certaines personnes ont présenté leurs points de vue dans les audiences publiques respectives, en représentation d'institutions (publiques et de la presse respectivement); quatre représentants de trois ONG ont participé à la procédure liée au treizième avis consultatif; deux membres de deux ONG sont intervenus dans le dossier relatif au quatorzième avis consultatif; deux représentants de deux ONG ont participé à la procédure relative au quinzième avis consultatif.

50. Mais ce fut le seizième avis consultatif, d'une importance transcendante dans une perspective historique, qui a généré une procédure consultative extraordinairement riche et lors de laquelle, parallèlement aux huit États intervenants²⁷, des personnes ont pris la parole dans les audiences publiques, soit sept personnes représentant quatre ONG (nationales et internationales) des droits de la personne, deux personnes d'une ONG oeuvrant en faveur de l'abolition de la peine de mort, deux représentants d'une entité (nationale) d'avocats, quatre professeurs d'université à titre individuel et trois personnes intervenant en représentation d'un condamné à mort. Ces informations, peu connues, révèlent également l'accès de l'être humain à la juridiction internationale dans le Système interaméricain de protection, dans le cadre des procédures consultatives définies dans la Convention américaine; elles démontrent en outre le caractère d'*ordre public* de procédures en question.

V. La prochaine étape : le Protocole de réformes à la Convention américaine relative aux droits de l'homme, en vue de renforcer son mécanisme de protection

51. Le nouveau Règlement de la Cour, adopté le 24.11.2000 et censé entrer en vigueur le 01.06.2001, ne tient pas seulement compte des recommandations formulées par l'Assemblée générale de l'OEA (voir *supra*), comme il introduit des modifications, signalées antérieurement, à l'avantage de tous les intervenants dans la procédure portée devant le Tribunal, en vue d'atteindre le but de la Convention américaine, ancré dans la protection efficace des droits de la personne. Il reconnaît, de façon significative et sans la moindre équivoque, la personne individuelle à titre de requérante et, pour la première fois dans l'histoire de la Cour et du Système interaméricain de protection, il lui reconnaît aussi la qualité de sujet du droit international des droits de la personne avec sa pleine capacité juridique et procédurale internationale.

52. Par son quatrième et nouveau Règlement (2000), la Cour assume en définitive la position de chef de file dans la protection internationale des droits de la personne dans notre hémisphère (et dans le cadre de l'universalité des droits de la personne), en reconnaissant à l'être

26 Soit les procédures liées au premier (1982), deuxième (1982), troisième (1983), sixième (1986), septième (1986), huitième (1986), neuvième (1987), dixième (1989), onzième (1990) et douzième (1991) avis consultatifs.

27 Mexique, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay, République dominicaine et États-Unis.

humain, de façon incontestable, une qualité de véritable partie demanderesse à toutes les étapes des procédures contentieuses intentées aux termes de la Convention américaine relative aux droits de l'homme. Les implications de ce changement, juridiquement révolutionnaire, sont considérables, non seulement sur les plans conceptuels, procéduraux et – pourquoi ne pas le dire? – également philosophiques, voire sur le plan matériel : la Cour aura besoin de ressources humaines et matérielles en très grand nombre pour faire face à cette nouvelle conquête²⁸.

53. Ce grand saut qualitatif qu'on trouve dans le nouveau Règlement de la Cour interaméricaine représente donc un pas des plus significatifs dans l'évolution du système régional de protection, dans le sens de sa *juridictionalisation* (voir *infra*). Il se produit en outre à un moment historique où l'idéal de la réalisation de la justice au niveau international²⁹ gagne de plus en plus de terrain. Le processus de perfectionnement et de renforcement du Système interaméricain de protection des droits de la personne est dynamique, il n'est pas statique, et il est de caractère permanent. Il doit être exécuté de façon continue, puisque les institutions qui résistent à l'évolution du temps tendent à se scléroser.

54. Les institutions (y compris celles qui oeuvrent dans la promotion et la protection des droits de la personne) – en plus de s'exprimer en dernière instance par les personnes physiques qui agissent en leur nom – opèrent *dans le temps* et doivent donc se renouveler pour être en mesure de tenir compte de la nouvelle dimension des besoins de protection de l'être humain³⁰. Ceci dit, le nouveau Règlement de la Cour (ajouté à celui de la Commission) fait partie d'un *processus* de perfectionnement et de renforcement du système de protection. Le prochain pas de cette évolution doit, à mon avis et comme je le soutiens depuis très longtemps, consister en un Protocole de réformes à la Convention américaine relative aux droits de l'homme, qui sera précédé d'amples consultations avec les États parties, les entités de la société civile et les bénéficiaires du système en général.

55. Le futur protocole, qui sera nécessairement le fruit de consensus, doit initialement *incorporer les avancées réglementaires* récemment obtenues (tant par la Cour – voir *supra* – que par

28 Voir section VII.3, *infra*.

29 Avec le renforcement notable de la Cour européenne des droits de l'homme, la décision de créer la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, la création par les Nations Unies de tribunaux *ad hoc* pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda, l'adoption du Statut de Rome de 1998 du Tribunal pénal international, entre autres initiatives récentes. Sur les antécédents de l'idéal de la réalisation de la justice au niveau international, voir A.A. Cançado Trindade, "Les pierres angulaires de la protection internationale de l'être humain : l'accès direct des particuliers à la justice internationale et l'intangibilité de la juridiction obligatoire des tribunaux internationaux des droits de la personne", dans *Le Système interaméricain de protection des droits de la personne à l'aube du 21e siècle – Mémoire de séminaire* (novembre 1999), volume I, San José, Costa Rica, Cour interaméricaine des droits de l'homme, 2001, p. 3-68.

30 Voir à ce sujet l'ouvrage récent de A.A. Cançado Trindade et Jaime Ruiz de Santiago, *La nouvelle dimension des besoins de protection de l'être humain au début du 21e siècle*, San José, Costa Rica, ACNUR, 2001, p. 19-119.

la Commission). Il convient de ne pas oublier qu'un Règlement peut à tout moment souffrir des altérations (même rétrogrades); une fois qu'il entre en vigueur, un Protocole constitue la voie la plus sûre d'obtenir des engagements réels de la part des États, sans possibilités de recul, en ce qui concerne l'existence d'un mécanisme de protection des droits de la personne le plus efficace qui soit.

56. Ce Protocole doit, à mon humble avis et moyennant consensus, aller encore plus loin. La partie substantive de la Convention – relativement aux droits protégés – doit être dûment préservée, sans altérations, puisque la jurisprudence de la Cour et la pratique de la Commission à ce sujet constituent un patrimoine juridique de tous les États parties à la Convention et de tous les peuples de notre région. En outre, de toute manière, l'article 77(1) de la Convention américaine ouvre la possibilité d'allonger en tout temps la liste des droits protégés conventionnellement. Mais la partie relative au mécanisme de protection et aux procédures aux termes de la Convention américaine a certainement besoin de réformes, et il n'y a pas lieu de les craindre.

57. Les plus urgentes, en plus d'assurer la pleine participation des victimes présumées (*locus standi*) à toutes les procédures – dûment rationalisées – dans le cadre de la Convention américaine (cf. *supra*) sont, à mon avis, *de lege ferenda*, celles que je passe en revue ci-après. L'article 50(2) de la Convention, selon lequel le rapport de la CIDH "sera transmis aux États intéressés, lesquels n'auront pas la faculté de le publier", a entraîné une grande controverse depuis le début de l'application de la Convention américaine. De plus, sa compatibilité avec le principe de l'égalité des parties (*equality of arms/égalité des armes*) demande à être démontrée. L'impératif de l'égalité procédurale exige, à mon avis, sa modification avec la rédaction possible suivante :

- "Le rapport [défini à l'article de la Convention] sera transmis aux États intéressés et aux personnes requérantes, lesquels n'auront pas la faculté de le publier".

La même référence additionnelle, soit aux "personnes requérantes", doit être ajoutée à l'article 51(1) de la Convention, après la référence aux "États intéressés".

58. La deuxième phrase de l'article 59 de la Convention, qui habilite le Secrétaire général de l'OEA à nommer les fonctionnaires de la Cour en consultation avec le Greffier de ladite Cour, ne se défend plus, si l'on tient compte de l'Accord d'autonomie de la Cour comme organe suprême de la hiérarchie à caractère judiciaire de la Convention américaine. Cette phrase devrait être modifiée comme suit :

- "(...) Ses fonctionnaires [i.e., de la Cour] sont nommés par la Cour"³¹.

31 De la même manière, l'article 14(4) du Statut (de 1979) de la Cour interaméricaine des droits de l'homme, selon lequel "le personnel du Greffe est nommé par le Secrétaire général de l'OEA, en consultation avec le Greffier de la Cour", doit être modifié et remplacé par la disposition suivante, *tout court*: "Le personnel du Greffe est nommé par la Cour". - En ce qui a trait à l'autonomie de la Cour comme tri-

De même, à la fin de la première phrase de l'article 59 de la Convention, il faut ajouter ce qui suit:

- "(...), et avec l'Accord entre le Secrétariat général de l'OEA et la Cour sur le fonctionnement administratif du Greffe de la Cour, en vigueur à partir du 1er janvier 1998".

59. La clause facultative de la juridiction obligatoire de la Cour, ancré dans l'article 62 de la Convention américaine, est un anachronisme historique, comme je l'ai signalé dans une récente étude publiée dans le volume I du compte-rendu du séminaire de novembre 1999 organisé par la Cour³². Me basant sur les commentaires élaborés que j'y ai faits, je propose que l'article 62 consacre l'*automatisme* de la juridiction obligatoire de la Cour pour tous les États parties à la Convention, en remplaçant tous ses paragraphes actuels par les termes suivants, *tout court* :

- "Tout État partie à la Convention reconnaît comme obligatoire, de plein droit et sans convention spéciale, intégralement et sans restriction aucune, la juridiction de la Cour sur tous les cas relatifs à l'interprétation ou l'application de cette Convention".

60. Pour assurer une *surveillance continue* de la fidèle application de toutes les obligations conventionnelles de protection, en particulier des jugements de la Cour, il est nécessaire, à mon avis, d'ajouter à la fin de l'article 65 de la Convention, la phrase suivante :

- "L'Assemblée générale les remettra au Conseil permanent aux fins d'étude de la matière et d'établissement d'un rapport sur lequel l'Assemblée générale délibèrera en conséquence"³³.

bunal international des droits de la personne, l'article 18 du Statut de la Cour sur les incompatibilités demande aussi à être révisé. L'article 18(1)(a) du Statut, où il est question de l'incompatibilité de la fonction de juge à la Cour avec les fonctions et activités de "membres ou hauts fonctionnaires du Pouvoir exécutif", exempte "les postes qui n'impliquent pas pour leurs titulaires la subordination hiérarchique ordinaire, et celles des agents diplomatiques qui ne sont pas chefs de mission auprès de l'OEA ou de tout autre État membre de l'OEA". Ce dernier élément entre en conflit direct et irrémédiable avec les canons les plus élémentaires du droit diplomatique. Ainsi, la référence aux "agents diplomatiques qui ne sont pas chefs de mission auprès de l'OEA ou de tout autre État membre de l'OEA" doit être éliminée. Un chef de mission diplomatique est un agent de l'État, un haut fonctionnaire subordonné hiérarchiquement et en permanence à l'autorité suprême du Pouvoir exécutif, indépendamment du lieu dans lequel il exerce ses fonctions, que ce soit en Thaïlande ou en Chine, en Ouganda ou en Autriche, en Égypte ou en Finlande, ou dans toute autre partie du monde ou auprès de toute organisation internationale de composition intergouvernementale.

32 Voir A.A. Cançado Trindade, "Les pierres angulaires de la protection internationale de l'être humain : l'accès direct des particuliers à la justice internationale et l'intangibilité de la juridiction obligatoire des tribunaux internationaux des droits de la personne", dans *Le Système interaméricain de protection des droits de la personne à l'aube du 21e siècle – Mémoire de séminaire* (novembre 1999), volume I, San José, Costa Rica, Cour interaméricaine des droits de l'homme, 2001, p. 3-68.

33 L'article 30 du Statut de la Cour interaméricaine doit, *a fortiori*, être modifié pour être compatible avec la nouvelle rédaction, proposée ici, de l'article 65 de la Convention américaine.

De cette manière, on remédie à une lacune en ce qui concerne le mécanisme à utiliser de façon permanente (et non seulement une fois par an à l'Assemblée générale de l'OEA) pour surveiller la fidèle exécution des sentences de la Cour par les États parties mis en cause.

61. Dans le même ordre d'idées et dans le même but de veiller à la fidèle exécution des sentences de la Cour, sur le plan du droit interne des États parties, il convient d'ajouter, à la fin de l'article 68 de la Convention, un troisième paragraphe qui se lirait comme suit :

- "Si une telle procédure interne n'existe pas encore, les États parties s'engagent à l'établir conformément aux obligations générales stipulées aux articles 1(1) et 2 de cette Convention".

62. L'article 75, qui stipule que des réserves peuvent être faites sur la Convention américaine, renvoie au système de réserves consacré dans la Convention de Vienne sur le droit des traités (de 1969). À mon avis, les développements de ces dernières années, tant dans la doctrine que dans la pratique des organes internationaux de surveillance des droits de la personne – comme je l'ai signalé dans une récente étude approfondie³⁴, - ont montré l'inadéquation du système de réserves consacré dans les deux Conventions de Vienne sur le droit des traités (de 1969 et de 1986) par rapport à l'application des traités sur les droits de la personne.

63. Ceci dit, sur la base de la vaste expérience accumulée au fil des ans en matière d'application de la Convention américaine relative aux droits de l'homme, dans les domaines de la sécurité juridique et de l'établissement nécessaire d'un *ordre public* international en matière des droits de la personne, je propose que l'article 75 de la Convention américaine se lise dorénavant comme suit, *tout court*:

- "La présente Convention n'admet aucune réserve".

64. L'article 77 doit, à mon avis, être modifié dans le sens que non seulement tout État partie et la CIDH, mais aussi la Cour, peuvent présenter des projets de protocoles additionnels à la Convention américaine, - comme il appartient tout naturellement à l'organe de supervision suprême de cette Convention – en vue d'allonger la liste des droits protégés conventionnellement et de renforcer le mécanisme de protection établi par la Convention. Enfin, le Statut de la Cour interaméricaine (de 1979) requiert également une série de modifications³⁵.

34 A.A. Cançado Trindade, "The International Law of Human Rights at the Dawn of the XXIst Century", dans *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, vol. III (1999), Castellón/Espagne, Aranzadi Ed., 2000, p. 145-221.

35 Telles que celles qui sont signalées aux notes (28) et (30), *supra*. – De même, les articles 24(3) et 28 du Statut demandent des altérations : à l'article 24(3), les mots "sont prononcés en séance publique et" doivent être éliminés; et à l'article 28, les mots "comme partie en cause" doivent également être supprimés.

VI. Le pas suivant : du *locus standi* au *jus standi* des personnes demandereses devant la Cour

65. En plus des changements proposés antérieurement, peut-être dans un futur un peu plus éloigné (que j'espère tout même pas trop distant), il faudra faire un autre pas décisif en avant, dans le sens de l'évolution du *locus standi in judicio* au *jus standi* des personnes devant la Cour, - comme je l'ai soutenu dans mes Rapports sur les jugements de la Cour, sur les exceptions préliminaires, dans les cas *Castillo Pérez* (30.01.1996), *Loayza Tamayo* (31.01.1996) et *Castillo Petruzzi* (04.09.1998), ainsi que dans mon Rapport sur l'avis consultatif (no 16) de la Cour sur *Le droit à l'information sur l'assistance consulaire dans le cadre des garanties des voies de droit régulières* (01.10.1999). Si cette proposition est acceptée - comme je crois qu'elle devrait l'être, - l'article 61(1) de la Convention devrait alors être libellé comme suit :

- "Les États parties, la Commission et les victimes présumées ont qualité pour saisir la Cour".

66. Un examen approfondi de toutes les propositions présentées antérieurement dans le présent *Rapport* doit, à mon avis, être effectué dans le cadre d'amples consultations de tous les intervenants - déjà mentionnés - dans le Système interaméricain de protection et d'experts indépendants. Ces consultations doivent se réaliser dans un milieu de calme et de réflexion et prendre tout le temps nécessaire. Dès que la prochaine Assemblée générale de l'OEA (San José, Costa Rica, juin 2001) sera close, le suivi de l'étude précitée pourrait être confié à un groupe d'experts de haut niveau juridique, désigné par les États parties à la Convention américaine qui ont reconnu la juridiction obligatoire de la Cour interaméricaine. Une fois constitué, ce groupe mènerait les consultations et compilerait les résultats pour les présenter immédiatement, en y joignant ses observations, à cette CAJP du Conseil permanent de l'OEA, aux fins d'examen et débat ultérieurs.

VII. Observations finales

67. Ce sont là, en résumé, les propositions que je me permets de présenter, en ma qualité de Président de la Cour interaméricaine et son rapporteur, à cette CAJP, - afin d'alimenter le dialogue constructif ouvert l'année dernière devant cette instance juridico-politique de l'OEA au sujet de l'état actuel et des perspectives de renforcement du Système interaméricain de protection des droits de la personne. Ces propositions ne prétendent pas être exhaustives, elles doivent d'abord être soumises à l'examen des délégations ici présentes des États parties à la Convention. Je ne pourrais pas conclure ce *Rapport* sans ajouter quelques réflexions finales, reprenant brièvement quatre des points centraux qui ont été l'objet de notre fructueux échange d'idées du 9 mars dernier, à savoir : a) la satisfaction aux exigences de base pour l'évolution du Système interaméricain de protection; b) le rôle de la CIDH dans la procédure de contentieux devant la Cour; c) les implications financières des récents changements apportés au nouveau Règlement de la Cour (de 2000); d) la juridictionnalisation du mécanisme de protection aux termes de la Convention américaine et l'accès direct de l'être humain à l'instance judiciaire inter-

nationale dans le cadre du Système interaméricain de protection, ainsi que l'exercice de la garantie collective par les États parties à la Convention.

1. Satisfaction des exigences de base pour l'évolution du Système interaméricain de protection

68. Premièrement, je me permets de me référer à ma présentation devant cette même CAJP le 9 mars dernier, lors de laquelle j'ai réitéré mon appel aux représentants des États membres de l'OEA, formulé à maintes reprises antérieurement devant divers organes de l'EOA, pour qu'ils satisfassent, si ce n'était pas déjà chose faite, aux exigences essentielles de tout progrès réel dans le Système interaméricain de protection des droits de la personne. Ces exigences de base sont – je me permets de le rappeler – les trois suivantes : a) la ratification de la Convention américaine relative aux droits de l'homme par tous les États membres de l'OEA, ou l'adhésion à cette Convention; b) l'acceptation, intégrale et sans restrictions, par tous les États membres de l'OEA, de la juridiction obligatoire – automatique – de la Cour interaméricaine des droits de l'homme; c) l'incorporation des normes substantives (relatives aux droits protégés) de la Convention américaine dans le droit interne de tous les États parties.

69. Dans mon exposé précité au siège de l'OEA, j'ai manifesté ma conviction que "le véritable engagement d'un pays à l'égard des droits de la personne reconnus internationalement se mesure à son initiative et à sa détermination de devenir partie aux traités sur les droits de la personne, assumant par là, entre autres, les obligations conventionnelles de protection que ces traits consacrent. Dans le domaine de la protection, les mêmes critères, principes et normes doivent valoir pour tous les États, juridiquement égaux, et opérer à l'avantage de tous les êtres humains, indépendamment de leur nationalité ou de toute autre circonstance". Et j'ai ajouté :

- "Les États qui se sont auto-exclus du régime juridique de la Convention américaine relative aux droits de l'homme ont une dette historique envers le Système interaméricain de protection, situation à laquelle il convient de remédier. Aussi longtemps que tous les États membres de l'OEA ne ratifient pas la Convention américaine, n'acceptent pas intégralement la compétence de la Cour interaméricaine en matière de contentieux et n'incorporent pas les normes substantives de la Convention américaine dans leur droit interne, on avancera bien peu dans le renforcement réel du Système interaméricain de protection. Les organes internationaux de protection ne peuvent faire que très peu si les normes conventionnelles de sauvegarde des droits de la personne ne couvrent pas les bases des sociétés nationales. C'est pour cela que je me permets aujourd'hui de réitérer mon appel, respectueux mais franc, qui, je l'espère, frappera la conscience juridique de la totalité des États membres de l'OEA"³⁶.

36 OEA/CAJP, *Rapport du Président de la Cour interaméricaine des droits de l'homme, le juge Antônio A. Cançado Trindade, à la Commission des questions juridiques et politiques du Conseil permanent de l'Organisation des États Américains*, document OEA/Ser.G/CP/CAJP-1770/01, du 16 mars 2001, p. 3. – Et voir, antérieurement, A.A. Cançado Trindade, "Réflexions sur le futur du Système interaméri-

70. Je sais que, parmi les États membres qui ne sont pas encore partie à la Convention américaine, il y a ceux qui, actuellement, envisagent sérieusement la possibilité de ratifier la Convention, ou d'y adhérer³⁷. Ces efforts méritent d'être stimulés afin que les États en questions deviennent partie à la Convention américaine, faisant en sorte que l'esprit de solidarité continental assume la primauté sur toute considération de *raison d'État* et contribuant ainsi à faire en sorte que les droits de la personne deviennent le langage commun de tous les peuples de notre région du monde. Ce n'est qu'ainsi que nous réussirons à construire un *ordre public* interaméricain basé sur la fidèle observation des droits de la personne.

71. Comme je l'ai signalé dans le dialogue du 9 mars dernier devant cette CAJP, l'incorporation déjà mentionnée des normes substantives de la Convention américaine dans le droit interne des États parties n'est en rien affectée par le principe de la subsidiarité des mécanismes internationaux de protection des droits de la personne. A mon avis, les deux coexistent harmonieusement, raison pour laquelle cette incorporation s'effectue sur la plan substantif (ou des droits protégés), alors que le principe de la subsidiarité s'applique spécifiquement aux mécanismes et procédures de protection internationale, soit sur le plan procédural.

72. Enfin, je me permets de réitérer ici ce que j'ai déjà signalé – en réponse à une des questions posées à cette occasion – aux délégations présentes à notre dialogue du 9 mars dernier : à mon avis, la recherche de l'universalité de l'acceptation intégrale des traités sur les droits de la personne (déjà obtenue sur le continent européen) ne se limite pas à une simple stratégie ou tactique de négociation dans le cadre du Système interaméricain de protection, raison pour laquelle une clameur véritablement universelle s'est fait entendre, exprimée notamment il y a huit ans, lors de la IIe Conférence mondiale des droits de l'homme (Vienne, juin 1993) et ancrée dans son document final principal, la Déclaration et le Programme d'action de Vienne³⁸. Cette universalité d'acceptation représente, dans le domaine du droit international des droits de la personne, l'essence de la lutte pour la primauté du droit pour la réalisation de la justice.

2. Rôle de la CIDH dans la procédure de contentieux devant la Cour

73. Une question qui est devenue récurrente dans le débat actuel sur les orientations du Système interaméricain des droits de la personne, et en particulier maintenant avec l'adoption par la Cour interaméricaine de son nouveau Règlement (de 2000), est celle du rôle de la CIDH dans la procédure de contentieux relativement aux cas individuels soumis à la Cour. En réalité, ce

cain de protection des droits de la personne", dans *Le futur du Système interaméricain de protection des droits de la personne* (eds. J.E. Méndez et F. Cox), San José, Costa Rica, IIDH, 1998, p. 573-603.

37 Comme c'est las cas, selon des sources officielles, du Canada qui, en 1999, a relancé à cette fin les consultations du gouvernement central avec les provinces.

38 Pour un rapport rédigé par une personne qui a participé aux travaux du Comité de rédaction de la Conférence mondiale de Vienne, voir A.A. Cançado Trindade, *Traité de droit international des droits de l'homme*, vol. I, Porto Alegre, S.A. Fabris Ed., 1997, p. 119-268.

fut là le thème central des débats de la troisième et de la quatrième réunion d'experts convoquées par la Cour et tenues au siège du Tribunal à San José, Costa Rica, les 5 et 6 et 8 et 9 février 2000. Ces réunions d'experts indépendants, que j'ai eu l'honneur de présider, ont bénéficié de la participation non seulement de juges de la Cour et de membres de la CIDH, mais aussi de juristes éminents des Amériques et d'Europe.

74. À la troisième réunion d'experts, un des survivants de la Conférence de San José, Costa Rica – laquelle a adopté la Convention américaine relative aux droits de l'homme de 1969, - a rappelé que durant les débats de cette Conférence historique³⁹ il y a eu des manifestations favorables à l'accès direct des personnes demanderesse à la Cour interaméricaine, sans que soit formulée une proposition concrète à ce sujet. Les experts réunis à la Cour interaméricaine les 5 et 6 février 2000 ont fait ressortir trois points de vue à ce sujet, à savoir: a) les victimes présumées comme partie "matérielle" ou "substantive", et la CIDH comme partie "procédurale ou formelle"; b) la CIDH comme "partie principale" et les victimes présumées comme partie "assistante"; c) les personnes demanderesse comme "partie demanderesse", et la CIDH comme gardienne de la Convention américaine (comme une espèce de Ministère public).

75. Les débats à ce sujet ont été approfondis à la quatrième Réunion d'experts en date des 8 et 9 février 2000. À cette occasion, les experts ont présenté les points de vue suivants sur la même question: a) les personnes demanderesse comme "partie substantive", qui peuvent décider si, une fois le dossier examiné par la CIDH, elles veulent que le cas soit soumis ou non à la Cour; b) les personnes demanderesse comme "partie assistante" et la CIDH comme "partie procédurale principale" (avec l'inconvénient que cette dernière a assumé la défense initiale des victimes présumées et avec la question posée de savoir si les personnes ont la faculté de présenter des preuves); c) la coexistence des "trois parties", à savoir la personne demanderesse, l'État mis en cause et la CIDH comme partie procédurale de bonne foi, indépendante et impartiale.

76. À la fin de ces débats, deux courants d'opinions se sont formés parmi les experts indépendants participants au sujet de deux thèses opposées, soit :

a) *la thèse du droit procédural*, selon laquelle même s'il existe une disposition de la Convention américaine qui stipule que seuls les États parties et la CIDH peuvent soumettre un cas à la Cour (article 61(1)), le rôle de la CIDH ne saurait être changé sans préjudice d'une participation procédurale de la victime présumée comme "partie assistante";

b) *la thèse du droit substantif*, que je soutiens personnellement avec conviction et fermeté, selon laquelle il faut partir de la titularité des droits protégés par la Convention, laquelle est claire en ce sens que les titulaires desdits droits sont les personnes, véritable partie demanderesse, la CIDH demeurant gardienne de la Convention américaine, qui assiste la Cour dans le contentieux défini par la Convention à titre de défenseur de l'intérêt public.

39 Dont le volume unique du compte rendu me paraît insatisfaisant, notamment quand on le compare avec les huit volumes originaux, bien détaillés, des *travaux préparatoires* de la Convention européenne des droits de l'homme (Traité de Rome, 1950).

77. L'implication immédiate de la thèse du droit substantif est que puisque les personnes sont titulaires des droits protégés par la Convention, comme ils le sont indiscutablement, ils sont par là même *habilités* à revendiquer ces droits devant les organes de supervision de la Convention. En adoptant son nouveau Règlement (2000), la Cour n'a pas oublié ces réflexions. C'est pour cela qu'à l'article 2 du Règlement, qui contient les définitions des termes employés, elle stipule (au paragraphe 23) que "l'expression 'parties à l'affaire' signifie la victime ou la victime présumée, l'État et, au niveau procédural seulement, la Commission"⁴⁰.

78. De plus, on ne saurait laisser passer sous silence le fait que l'article 23 du nouveau Règlement de la Cour sur la "participation des victimes présumées" à toutes les étapes de la procédure portée devant la Cour (voir *supra*), au tout début de son paragraphe 1, contient une clause sur cette participation "une fois la demande accueillie(...)". Ceci montre qu'en même temps que la Cour a reconnu, une fois pour toutes, la personnalité juridique et la pleine capacité procédurale de l'être humain comme sujet de droit international des droits de la personne, elle a également agi avec circonspection en préservant, à l'étape actuelle de l'évolution historique du Système interaméricain de protection, les facultés actuelles de la CIDH, et en aidant simultanément à clarifier les rôles distincts des personnes demanderesses et de la CIDH, tout en mettant ainsi fin à l'ambiguïté qui existe sur le rôle de cette dernière dans la procédure portée devant la Cour⁴¹.

3. Implications financières des récents changements apportés au nouveau Règlement de la Cour (2000).

79. La Cour interaméricaine, en ce début de 21^e siècle, a atteint sa maturité institutionnelle. Pour les nostalgiques du passé, je me permets de signaler un seul fait édifiant : le *Rapport annuel* de la Cour pour l'année 1991 a 127 pages; une décennie plus tard, le *Rapport annuel* de la Cour pour l'an 2000, a 818 pages; mais plus pertinent que le volume, c'est la qualité du travail que le Tribunal accomplit aujourd'hui. Il le fait dans des conditions défavorables, avec un minimum de ressources humaines et matérielles et grâce au dévouement de tous ses magistrats et à l'appui permanent de son Secrétariat (en particulier son greffier, greffier adjoint et les avocats et les assistants de son secteur juridique).

40 Et pour la définition de "victime" et "victime présumée", voir les paragraphes 31 et 30 respectivement, du même article 2 du Règlement.

41 Il convient, à cet égard, de se rappeler l'antécédent historique du Protocole no 9 à la Convention européenne des droits de l'homme. Ce protocole, comme le signale son *Rapport explicatif* (Conseil de l'Europe, document ISBN 92-871-2007-2, p. 1-13), a été motivé par la nécessité d'éviter des disparités dans le traitement entre individus et États, et de permettre aux individus de porter leurs cas directement à la connaissance de la Cour, une fois que l'ancienne Commission a statué à leur égard au préalable. Il a également été motivé par la reconnaissance du fait qu'il fallait garantir l'accès des personnes à la Cour européenne, ainsi que l'égalité entre les parties (*equality of arms/égalité des armes*). Mais il faut également signaler que l'adoption de ce Protocole dans la Convention européenne a été une étape et un processus vaste et continu de perfectionnement du mécanisme susmentionné de protection, et non pas le point culminant de ce processus.

80. Jamais une génération de juges n'a eu tant à donner d'elle-même que celle qui est actuellement en poste, comme le démontrent très bien les *Rapports annuels* de la Cour ces dernières années. Cependant, pour faire face aux besoins croissants de protection, la Cour a un besoin considérable de ressources additionnelles – humaines et matérielles. Au cours du dernier exercice biennal, dans les deux derniers projets de budget (2000-2001), la Cour a signalé à la Commission des questions administratives et budgétaires de l'OEA (pour les exercices financiers 2001-2002) la nécessité pressante de ressources additionnelles – en réalité, d'un budget au moins cinq fois plus élevé que le budget actuel. Et à partir de l'entrée en vigueur de son nouveau Règlement (2000), le 1er juin prochain, ces ressources seront indispensables pour le fonctionnement même ou la *mise en oeuvre* du mécanisme de protection de la Convention américaine relative aux droits de l'homme.

81. En ce qui concerne la Cour, en particulier, l'imminente entrée en vigueur de son nouveau Règlement annonce une forte augmentation des coûts de traitement des cas, d'autant plus que les victimes présumées ou leurs proches ou représentants légaux ont maintenant le *locus standi in judicio*, à titre de véritable partie demanderesse, à l'instar de la participation de la CIDH et de l'État mis en cause. La Cour devra donc écouter et traiter les plaidoyers des trois parties (demandeurs, CIDH et État), ce qui entraînera une augmentation des coûts. De plus, avec l'inévitable augmentation des cas soumis à la Cour aux termes du nouveau Règlement, le système actuel de trois ou quatre sessions par année s'avèrera manifestement insuffisant et inadéquat pour la bonne exécution des fonctions assignées au Tribunal par la Convention.

82. L'accroissement du volume et la complexité du travail résultant des modifications introduites dans le nouveau Règlement de la Cour, conformément aux recommandations faites dans la résolution AG/RES.1701(XXX-0/00) de l'Assemblée générale de l'OEA, requiert un accroissement de personnel dans le secteur juridique de la Cour – qui fonctionne aujourd'hui avec un minimum essentiel, - avec les rajustements qui en résultent aux niveaux de salaire de ses titulaires. Ceci ne tient pas compte du fait que les magistrats de la Cour interaméricaine – de façon distincte des quatre autres tribunaux internationaux existants, - continuent de travailler sans recevoir un quelconque salaire, ce qui signifie que leur travail continue d'être un apostolat plus que toute autre chose.

83. En raison de tout ce qui précède, c'est au bon moment que surgit la proposition du Costa Rica d'accroître, de façon échelonnée, le budget de la Cour et de la CIDH dans une mesure d'au moins un pour cent par an des 5,7 p. 100 actuels du Fonds ordinaire de l'OEA jusqu'à ce qu'il atteigne 10 p. 100 du Fonds en question en l'an 2006. Cette proposition bénéficie du ferme appui de la Cour et, à mon avis, mérite l'appui de tous les États membres de l'OEA⁴². Les droits de la personne ont pris une position centrale dans le programme international de ce début de 21e siècle (aux niveaux tant régionaux que globaux), et si nous souhaitons être cohérents dans notre discours officiel, nous devons donner une expression concrète aux propositions que nous avons

42 Voir OEA, document OEA/Ser.G-CP/doc.3407/01, du 23.01.2001, p. 3.

faites. De plus, en ce qui concerne le Système interaméricain des droits de la personne, avec les changements récemment apportés aux règlements tant de la Cour que de la CIDH (2000), conformément aux recommandations mêmes de l'Assemblée générale de l'OEA, si les ressources additionnelles signalées plus haut et qui sont destinées à la Cour et à la CIDH ne sont pas progressivement augmentées, le système régional de protection risque de s'effondrer à court terme.

4. Juridictionalisation du mécanisme conventionnel de protection, accès direct de l'être humain à la justice au niveau international et garantie collective

84. Enfin, comme je l'ai fait à la fin du dialogue dans mon intervention du 9 mars dernier devant cette même CAJP, je me permets de conclure mon intervention d'aujourd'hui en insistant sur l'importance de la *juridictionalisation* des procédures aux termes de la Convention américaine, vu que la voie judiciaire constitue la forme la plus perfectionnée de protection des droits de la personne humaine. De la même manière, il faut tenir compte de la nécessité pressante d'assurer l'accès des personnes à la justice, également au plan international, situation à laquelle l'adoption d'un nouveau Règlement (2000) par la Cour américaine, comme signalé antérieurement, a été une contribution décisive.

85. Le *locus standi* des personnes demanderessees à toutes les étapes de la procédure portée devant la Cour se trouve donc assuré aujourd'hui par le nouveau Règlement de la Cour, qui doit entrer en vigueur le 1er juin 2001. Cette avance obtenue sur le plan de la procédure mérite, plus qu'une base réglementaire, une base conventionnelle, de façon à garantir le véritable engagement de tous les États parties à la Convention américaine avec la reconnaissance sans équivoque de la personnalité juridique et entière des personnes comme sujets de droit international des droits de la personne.

86. Le jour où nous réussirons à évoluer du *locus standi* au *jus standi* des personnes devant la Cour, nous aurons atteint le point culminant d'une longue évolution du droit vers l'émancipation de l'être humain comme titulaire de droits inaliénables qui lui sont inhérents comme tels et qui émanent directement du droit international. La voie qui mène de la pleine participation des personnes demanderessees dans toute la procédure (*locus standi*) portée devant la Cour vers le droit d'accès direct des personnes au Tribunal (*jus standi*) est, à mon avis, une conséquence logique de l'évolution, dans une perspective historique, du mécanisme même de protection aux termes de la Convention américaine. Le jour où nous atteindrons ce degré d'évolution, nous aurons réalisé l'idéal de la pleine égalité juridique devant la Cour interaméricaine, entre la personne à titre de véritable partie demanderesse et l'État à titre de partie mise en cause. Tout véritable spécialiste du droit international dans notre continent américain a le devoir inéluctable de contribuer à cette évolution.

87. Le renforcement du mécanisme de protection aux termes de la Convention américaine requiert, selon mes propres critères, la reconnaissance par tous les États parties à la Convention américaine de la juridiction obligatoire de la Cour, laquelle serait nécessairement *automatique*,

si l'on admet aucun type de restriction. Il convient de persévérer dans la recherche de la réalisation du vieil idéal de la justice internationale, qui gagne de plus en plus de terrain de nos jours dans diverses latitudes du globe. Il faut également situer notre système régional de protection comme un tout au-dessus des intérêts de tout État ou de tout organe de supervision de la Convention américaine, ou des autres intervenants du système. Les intérêts sectaires doivent nécessairement céder le pas aux considérations de principe, aux besoins de protection de présumées victimes de violations des droits de la personne et à l'impératif du perfectionnement et du renforcement du mécanisme de sauvegarde des droits consacrés dans la Convention américaine.

88. Je me permets de renouveler à cette occasion à la CAJPM toute la confiance qu'a la Cour interaméricaine dans les États parties à titre de *garants* de la Convention américaine. Les États parties assument, chacun individuellement, le devoir de respecter les décisions de la Cour, comme l'établit l'article 68 de la Convention, en application du principe *pacta sunt servanda*, sans oublier non plus qu'il s'agit d'une obligation découlant de son propre droit interne. De même, les États parties assument conjointement l'obligation de veiller à l'intégrité de la Convention américaine, en tant que garantes de cette dernière. La supervision de la fidèle exécution des jugements de la Cour est une tâche qui repose sur l'ensemble des États parties à la Convention.

89. L'exercice par ces États de la garantie collective – sous-jacente à la Convention américaine et à tous les traités sur les droits de la personne – est indispensable pour l'exécution fidèle ou l'accomplissement des jugements et décisions de la Cour, ainsi que pour l'observation des recommandations de la CIDH. Lorsqu'on aborde la question de l'exercice de la garantie collective par les États parties à la Convention, il ne faut pas perdre de vue les deux piliers de base du mécanisme de protection de la Convention américaine⁴³, à savoir le droit de pétition individuelle au niveau international et l'intangibilité de la juridiction obligatoire de la Cour interaméricaine: ces éléments fondamentaux constituent, comme je l'ai toujours fait valoir, de véritables pierres angulaires de la protection internationale des droits de la personne⁴⁴.

90. Si on examine l'exercice de la *garantie collective* par les États parties à la Convention, il faut également ne pas négliger la dimension temporelle – qui couvre les mesures tant de suivi que de prévention – de l'opération du mécanisme de protection de la Convention américaine. Les mesures de suivi des décisions des deux organes de supervision de la Convention américaine sont d'une importance cruciale, tout comme le sont les mesures de *prévention*, comme en témoigne brillamment l'utilisation croissante et efficace des mesures provisoires de protection de la Cour interaméricaine. La recherche de la pleine sauvegarde et de la prévalence des droits

43 À l'instar d'autres traités sur les droits de la personne qui acceptent aussi le système de pétition.

44 Voir A.A. Cançado Trindade, "Les pierres angulaires de la protection internationale de l'être humain : l'accès direct des particuliers à la justice internationale et l'intangibilité de la juridiction obligatoire des tribunaux internationaux des droits de la personne", dans *Le Système interaméricain de protection des droits de la personne à l'aube du 21e siècle – Mémoire de séminaire* (novembre 1999), volume I, San José, Costa Rica, Cour interaméricaine des droits de la personne, 2001, p. 3-68; voir également les autres références citées dans la note 23, *supra*.

inhérents à la personne humaine, en toute circonstance, correspond au nouvel ethos actuel, qui démontre, dans notre partie du monde, une notion très claire de *conscience juridique universelle* en ce début de 21e siècle.

91. Le réveil de cette conscience – source matérielle de l'ensemble du droit – entraîne une reconnaissance sans équivoque du fait qu'aucun État ne peut se considérer comme étant au-dessus du droit dont les normes visent ultimement les êtres humains. L'État lui-même, et ça il ne faut jamais l'oublier, a été initialement conçu pour la réalisation du bien commun. L'État existe pour l'être humain, et non vice versa. Ceci dit, *la soi-disant raison d'État a des limites*, dans le respect des droits inhérents à tous les êtres humains, dans la satisfaction des besoins et aspirations de la population, ainsi que dans le traitement impartial des questions qui touchent à toute l'humanité.

92. En reconnaissant la primauté de la raison de l'humanité sur la *raison d'État*, les États deviennent parties aux traités sur les droits de la personne et exercent la garantie collective qu'offrent ces traités et veillent à son intégrité. On reconnaît aujourd'hui, sans l'ombre d'un doute, la nécessité de restituer à la personne humaine la position centrale qui lui revient comme *sujet de droit tant interne qu'international*. Il n'est plus possible de justifier de quelque manière que ce soit le monopole d'État à la propriété des droits ni aux excès d'un positivisme juridique archaïque et dégénéré. La titularité juridique internationale de l'être humain est aujourd'hui une réalité, il ne lui manque que la possibilité de consolider sa pleine capacité juridique procédurale au plan international. Nous avons tous le devoir inéluctable de faire une contribution dans ce sens, d'autant plus que la reconnaissance de la centralité des droits de la personne correspond, en définitive, au nouvel *ethos* de notre temps.

Washington, D.C.
le 5 avril 2001